

Proc. 020165/96-42

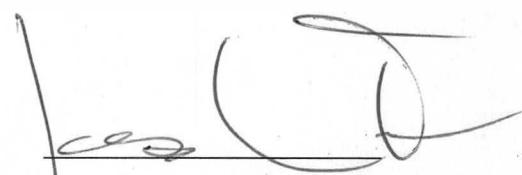
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

O NEOLIBERALISMO TARDIO

OBSTÁCULOS POLÍTICOS À REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO NO NOVO PARADIGMA INDUSTRIAL

JOSÉ ANTONIO PEREIRA DE SOUZA

Tese apresentada ao Instituto de Economia Industrial da UFRJ como parte
dos requisitos para a obtenção do grau de mestre.



José Luiz Fiori (orientador)



Leonardo Burlamaqui



Aloísio Teixeira

Agradecimentos

Schumpeter observou certa feita que "a maior parte das criações do intelecto ou da fantasia desaparece para sempre após um período que varia entre a digestão de um jantar e uma geração". Esta tese foi imaginada pela primeira vez, há quatro anos - além de várias cervejas, e aquém de uma geração - numa conversa no Bar do Luigi, com meu amigo André Rebelo, o Deco. Por ordem cronológica, e meritória - havendo lido, comentado e sugerido, sempre com humor - os primeiros agradecimentos são para ele.

Edécio de Oliveira, Fábio Freitas e Ivo Bucaresky também leram e fizeram comentários indispensáveis. Nina Quintanilha apoiou e emprestou textos bastante úteis. Matias Chambouleyron proporcionou infraestrutura. A todos eles agradeço, assim como aos vários amigos que me apoiaram indiretamente.

Por fim, gostaria de dedicar esta tese a meus pais, sem os quais ela nunca teria aparecido, sequer como elucubração.

ÍNDICE

Apresentação	1
Introdução	3
Importância da Política	3
A Teoria do Estado e o Brasil	7
Da Necessidade de uma Teoria do Estado	10
Capítulo I - O Estado Brasileiro e a Industrialização	14
1 - Origens	14
2- O Estado e a Industrialização	23
3 - Milagre e Crise	35
4 - Os Anos 80 - Crise e Estagnação	40
Conclusão	47
Capítulo II - Transformações Capitalistas e Novas Formas Industriais	48
1 - Transformação das Referência Econômicas	48
2 - A Industrialização Tardia Sob Novas Condições	60
Conclusões	67
Capítulo III - As Propostas Liberais no Contexto Brasileiro	68
1 - Neoliberalismo: Origens, Definições, Críticas	68
2 - O "Consenso de Washington"	80
3 - Liberalização Passiva: os Anos 90	85
4 - Conclusão: O Híbrido Institucional	89
Conclusão - A Fatalidade Suposta?	93
Bibliografia	99

"Procuram a modernidade à custa da política e, no processo, deixam de alcançar a primeira por negligenciarem a segunda."

HUNTINGTON, "A ORDEM POLÍTICA NAS SOCIEDADES EM MUDANÇA"

"...the political economy of freedom rests upon a clear acknowledgment that what is being considered is not 'economics' (not the maximization of wealth, not productivity or the standard of life), but *politics*, that is, the custody of a manner of living; that these arrangements have to be paid for, are a charge upon our productive capacity; and that they are worth paying for so long as the price is not a diminution of what we have learned to recognize as liberty."

OAKESHOTT, "THE POLITICAL ECONOMY OF FREEDOM"

"...the analysis proceeds in terms of a comparison between a state of laissez-faire and some kind of ideal world. This approach inevitably leads to a looseness of thought since the nature of the alternatives being compared is never clear. In a state of laissez-faire, is there a monetary, a legal or a political system and if it so, what are they? In an ideal world, would there be a monetary, a legal or a political system and if so, what would they be? The answers to all these questions are shrouded in mystery and every man is free to draw whatever conclusion he likes. (...) But the whole discussion is largely irrelevant for questions of economic policy, since whatever we may have in mind as our ideal world, it is clear that we have not yet discovered how to get to it from where we are. A better approach would seem to be to start our analysis with a situation approximating that which actually exists, to examine the effects of a proposed policy change and to attempt to decide whether the new situation would be, in total, better or worse than the original one. In this way, conclusions for policy would have some relevance to the actual situation."

COASE, "THE PROBLEM OF SOCIAL COST"

APRESENTAÇÃO

A sociedade industrial - aquela na qual a indústria, especialmente a grande indústria, é a forma de produção mais característica - é o horizonte inescapável de nossa época, embora exista sob formas distintas. Em todas as sociedades industriais o Estado tem um papel, seja por desígnio ou omissão, na estruturação produtiva.

Em que medida a dinâmica da industrialização nos países em desenvolvimento é afetada por suas instituições políticas? Qual a conexão entre ordem econômica e instituições políticas, especialmente quanto ambas são objetivos, e não realidades?

Há algumas décadas, a "economia do desenvolvimento" pretendeu responder a algumas das indagações sobre o papel do Estado na superação do atraso econômico. O consenso inicial sobre um significativo número de tarefas incluídas na responsabilidade do poder público não teve longa duração. O papel do governo nos países menos desenvolvidos, originalmente considerado necessário e positivo, foi duramente contestado, especialmente nos anos 80. Numa inversão de perspectiva, o próprio Estado passou a ser visto como o causador dos problemas que, um dia, havia se proposto a resolver. A partir deste diagnóstico, seguiu-se a proposição de que o Estado deveria ser reformado de maneira a permitir que as forças do "mercado" pudessem operar, com um mínimo de constrangimentos, as transformações no rumo do desenvolvimento econômico.

Tal proposição apontava, genericamente, o "mercado" como um fim, e tendia a minimizar o Estado como um meio, na promoção do bem-estar social e individual. Além disso, desconsiderava a variedade de formas históricas sob as quais o "mercado" aparecia. Desconsideração esta que tinha como contrapartida tanto a ignorância das maneiras pelas quais a "política" - principalmente aquela interna aos Estados - atuava nas diversas situações de mercado, quanto a primazia dos fatores econômicos, interpretados de forma ortodoxa.

Este trabalho assume que a eficiência no desenvolvimento industrial não se reduz a uma receita comum em termos de parâmetros econômicos, e tem por objetivo considerar os obstáculos políticos à reforma do Estado brasileiro, e criticar a maneira como esta é colocada pela nova ortodoxia neoliberal. Pressupõe que a "reforma do Estado" não é um mera retração de suas funções, e não se confunde com as propostas de ajustes econômicos estruturais.

Nossa tese é que o Estado brasileiro se constituirá como um agente *eficiente* para uma inserção *efetiva e democrática* do país no novo paradigma industrial, na medida em que sua reforma inclua a superação de *obstáculos políticos*, decorrentes de seu percurso histórico. Tais obstáculos referem-se tanto à *incapacidade institucional* para a coordenação consistente da economia (formando, recuperando, e impulsionando

estratégias de transformação, inclusive aquelas orientadas para a retração - quando necessária - do próprio Estado), quanto aos *vetos políticos*, entendidos estes como a incapacidade de mobilizar recursos de poder necessários para garantir a coordenação dos agentes econômicos, e se refletem na não superação de um padrão de financiamento ultrapassado.

A estrutura do trabalho é a seguinte:

Na *introdução*, é discutida brevemente a importância da consideração política, das teorias sobre o Estado no Brasil, e é apontada a necessidade de uma teoria sobre o Estado. O objetivo é estabelecer um referencial teórico para a discussão do papel estatal na industrialização.

O *primeiro capítulo* resume a trajetória do Estado brasileiro até a década de 80. Abordam-se os constrangimentos determinados pelo percurso histórico e pelo esgotamento de um padrão de financiamento. O objetivo é mostrar a evolução nas formas pelas quais as funções do Estado foram cumpridas, e situá-las historicamente, frente aos novos imperativos.

O *segundo capítulo* descreve as principais modificações na economia mundial nos últimos anos, e a forma como tais transformações se refletiram nas industrializações tardias e periféricas. Estabelece-se também uma comparação com os países do sudeste asiático, especialmente a Coreia do Sul. O objetivo é mostrar a necessidade de novas formas de participação estatais, e ilustrá-las a partir da experiência asiática.

O *terceiro capítulo* descreve as propostas de reforma e ajuste neoliberais, e as critica tendo em vista as situações apresentadas nos dois capítulos anteriores. O objetivo é indicar a congruência das propostas de reforma nas funções do Estado, identificadas no primeiro capítulo, e as novas necessidades de intervenção, abordadas no segundo capítulo.

Segue-se uma *conclusão*, onde são revistos de maneira sucinta o argumento e as críticas à reforma do Estado.

INTRODUÇÃO - REFERÊNCIAS PARA O TEMA ESTADO E INDUSTRIALIZAÇÃO

"Economics as a separate science is unrealistic, and misleading if taken as a guide in practice. It is one element - a very important element, it is true - in a wider study, the science of power."

BERTRAND RUSSELL*

IMPORTÂNCIA DA POLÍTICA

O relacionamento entre a política - gênero dentro do qual se insere a espécie "Estado" - e a economia, foi sempre um tema conflituoso, dependente de especificidades históricas. A conceituação teórica sobre este tema submete-se, normalmente, a análises com viés mais econômico do que propriamente político. Um dos resultados é que ocorre uma descontinuidade crítica entre as teorias sobre Estados e os estágios da industrialização. A defesa contemporânea de um Estado efetivo, contraposto à crença no poder das forças do mercado, precisa englobar uma consideração da formação do Estado, visto como contribuinte permanente do funcionamento estrutural da economia, e não apenas pressupô-lo, ou criticá-lo, apoiado em um arcabouço economicista.

Uma primeira observação, de caráter geral, deve ser ressaltada: ao falar do "Estado" ou de "política"¹, estabelecemos uma referência aos fenômenos do poder. Na era moderna, o Estado é o portador da *summa potestas*. Devemos ter em mente que a teoria sobre o Estado é uma parte da teoria política, a qual pode ser considerada, por sua vez, como uma parte da teoria do poder.² A partir disto podemos dizer, simplificadamente, que a política procura disciplinar a vontade de poder, enquanto a economia - considerada como conjunto de comportamentos individuais e instituições coletivas - procura diminuir a distância entre as necessidades e os recursos humanos.

* *Power - A New Social Analysis*; Allen & Unwin, London, 1948 [1938], p. 139.

¹ Na conclusão de seu livro *Qu'est-ce que la politique?*, Julien Freund define da seguinte forma a política: "Elle est alors l'activité sociale qui se propose d'assurer par la force, généralement fondée sur le droit, la sécurité extérieure et la concorde intérieure d'une unité politique particulière en garantissant l'ordre au milieu de luttes qui naissent de la diversité et de la divergence des opinions et des intérêts."; Paris, Éditions Sirey, 1990 [1965], p.177.

² Bobbio, N.: *Estado, Governo, Sociedade - Para uma teoria geral da política*; Rio, Paz e Terra, 2ªed., 1988, pp.76-77. Também Keohane, R.: "A more profound understanding of macroeconomic events will only be achieved by combining economic arguments with the analysis of conflicts of interest, and the exercise of power, as they take place within different national economies and the international political economy." *"Economics, Inflation, and the Role of the State - Political Implications of the McCracken Report"*, *World Politics*, vol. XXXI, No. 1, Oct. 1978, p.116.

O meio econômico, da produção e da troca, é muitas vezes encarado como oposto ou excludente ao meio político, o ambiente do poder, ou mesmo da violência. Na realidade, são aspectos inseparáveis da existência social. Também é inegável que a economia capitalista apoiou-se sempre na idéia de uma fator primordial, o econômico. Contudo, o poder tem várias dimensões³, as mais notadas sendo a política (envolvendo o uso da coação) e a econômica (formação/aplicação do excedente). Sobre o tema, observa Celso Furtado:

"A desconcentração do poder que caracteriza a formação sócio-econômica capitalista produz a ficção de que o "político" e o "econômico" são de natureza distinta, e que a apropriação do excedente não se funda no exercício do poder e sim na prestação de um "serviço", na eficiência, na aceitação de riscos, e coisas similares. Protegido por essa cortina ideológica o sistema de poder evoluiu e assumiu formas sofisticadas, em benefício da autonomia de decisão dos grupos que controlam o processo de acumulação."⁴

Podemos traçar na atitude que assume a primazia do "econômico" uma concepção, partilhada tanto por liberais clássicos quanto pelos marxistas, de que, atingido certo nível de desenvolvimento econômico, o desenvolvimento político se seguiria, numa associação linear tão ingênua quanto impensada ou, no mais das vezes, ideologicamente perversa. Para que tenhamos uma compreensão mais esclarecedora do relacionamento entre o econômico e o político, importa compreender melhor a maneira como se instituíram e se articularam as diferentes instituições e mecanismos do Estado, e suas ligações com o funcionamento estrutural da economia. Esta explicação exige uma sofisticação teórica além de nossos meios presentes⁵. Iremos indicar aqui alguns tópicos relevantes.

Observaremos, de início, que não existe fórmula precisa, acabada, na avaliação das ligações entre política e sociedade, válida para todas as sociedades. Melhor tomar a oposição, ou distinção, entre economia e política como

"...um fenômeno histórico que se explica por certas singularidades de nossa organização social". "Em outros termos, as lutas e os acontecimentos dentro do subsistema político não aparecem nem como reflexo nem como simples consequência das lutas e dos acontecimentos no conjunto social ou no sistema econômico social. O regime político tem autonomia e eficácia próprias. (...)

³ Uma das explorações mais recentes e interessantes do tema está sendo desenvolvida na obra de Michael Mann. **The Sources of Social Power**, especialmente no volume II. "**The Rise of Classes and Nations, 1760-1914**". Cambridge University Press, 1993. Mann argumenta que quatro fontes de poder social - ideológicas, militares, econômicas e políticas - determinam, fundamentalmente, a estrutura das sociedades.

⁴ Furtado, C.: **Prefácio a Nova Economia Política**. Rio, Paz e Terra, 1976, p.38.

⁵ "A much more sophisticated political economy is required, to *explain* and not just postulate the relationship between state and society." Shapiro, H. & Taylor, L. "**The State and Industrial Strategy**", *World Development*, Vol 18, nº 6, 1990, p.876.

Influenciado por todos os outros subsistemas, o subsistema político tem suas próprias normas de funcionamento e desenvolvimento e, por sua vez, influencia todos os demais subsistemas, já que nele são tomadas as decisões relacionadas com a consecução dos objetivos da coletividade em seu conjunto." ⁶

Dada a falta de uma teoria política hegemônica - que, a rigor, nosso século não conheceu ⁷ - nossas noções e conhecimento sobre o "Estado" tendem a ser pressupostas, como notamos no início: caracterizadas as estruturas sociais, a elas são imputadas a capacidade de responder a intervenções de uma autoridade que emana conhecimento objetivo e legitimidade. Perdem-se, desta forma, aspectos vitais relativos às noções de autonomia e eficácia do regime político.

O conceito do "político" identificou-se, a partir de Locke, com um estreito conjunto de instituições denominado "governo", o símbolo da coerção necessária para sustentar transações sociais ordenadas. ⁸ A partir dele, o pensamento político tendeu a igualar o governo com a coerção física, a sociedade como uma entidade auto-subsistente [self-subsistent], e a aceitar a compulsão como provindo de uma fonte impessoal. Esta postura permaneceu instalada desde então no pensamento liberal: forças espontâneas da sociedade - os mecanismos "anônimos e impessoais" do mercado, onde as considerações pessoais decorrente de vícios e desgostos não interferem - contrários à coerção empregada pela direção política.

A consideração da vida social reduziu-se, progressivamente, a termos prioritariamente econômicos. Apoiada no conceito de **trabalho**, que cria um mundo novo, e é a base da propriedade e, conseqüentemente, da prosperidade e do progresso, a Economia tomou a dianteira entre as ciências sociais. A economia política evoluiu de "arte" para "ciência" ao reduzir os interesses de indivíduos, diversos e contraditórios, a interesses

⁶ Aron, R.: **Estudos Políticos**. UNB, 1980, pp.112 e 259. Enfatadamente, Aron conclui que "a política é uma categoria eterna da existência humana, um setor permanente em qualquer sociedade. Não é legítimo admitir como hipótese a eliminação da política em si mesma, ou caracterizar uma sociedade exclusivamente pela infra-estrutura econômica e social, sem precisar os traços específicos de seus regimes políticos. (...) O regime político comanda, em grande parte, o estilo da coletividade. Na era da indústria, é ele que representa a diferença específica existente entre coletividades de um mesmo tipo." id., p.262.

⁷ "It is a strange paradox that political theory should seem to lead so shadowy an existence at a time when, for the first time in history, literally the whole of mankind is violently divided by issues the reality of which is, and has always been, the sole *raison d'être* of this branch of study." Isaiah Berlin, **"Does Political Theory Still Exist?"**, in **Philosophy, Politics and Society** (Second Series), Laslett, P. & Runciman, W.G. (Eds.), Oxford, 1972, p.33.

⁸ Wolin, S. S.: **Politics and Vision - Continuity and Innovation in Western Political Thought**, London, George Allen & Unwin, 1961, p.291.

uniformes.⁹ Na sociedade, uma mão invisível promoveria fins que não fazem parte da intenção de ninguém (Adam Smith) e os conflitos se reduziriam ao conflito entre duas classes principais (Marx). A sociedade devia ser concebida como um único sujeito, ainda que a atividade social resulte das intenções de diversos indivíduos.¹⁰

Quando J.B. Say proclamou que "les richesses sont essentiellement indépendantes de l'organisation politique" [*Traité d'économie politique*, vol I, p.ii], apenas enfatizou o núcleo radical do liberalismo clássico, que reside na concepção da sociedade como uma rede de atividades, realizadas por atores que não conhecem princípio de autoridade: a sociedade representa uma ordem não somente espontânea como auto-ajustante, uma condição que não é perturbada pela presença da autoridade.¹¹ Sob tal ótica, as qualidades da ação social - ausência de autoridade, espontaneidade e tendência a se auto ajustar - indicavam que o elemento característico da ação política estava faltando: o recurso ao poder. A função de alocar bens transferia-se da esfera política, e colocou-se sob os auspícios dos recém-descobertos mecanismos de mercado.

A situação brasileira parece escapar às conceituações fundadas sobre os paradigmas liberais clássicos, ao mesmo tempo em que a instabilidade política crônica aponta para a insuficiência dos determinantes teóricos apontados comumente. A timidez da análise política termina por desembocar numa grande esterilidade analítica geral: sem o conhecimento da origem e natureza dos fenômenos políticos, fica comprometida a explicação dos motivos e das formas que se pretende dar ao fenômeno "Estado". Segue-se disto que se torna artificial a articulação entre as periodizações econômicas, a penetração da indústria e a evolução da sociedade. A consideração usual do movimento estrutural que definiria um padrão de desenvolvimento, ao tentar apreender a natureza do desenvolvimento capitalista, coloca dois planos: o da estrutura econômica e o da ação política. A dificuldade encontra-se na articulação destas relações, tratadas independentemente, para recuperar a compreensão da constituição estatal e a formação de suas bases estruturais.

⁹ "O fato de que a política é apenas uma função da sociedade - de que a ação, o discurso e o pensamento são fundamentalmente superestruturas assentadas no interesse social - não foi descoberto por Karl Marx: pelo contrário, foi uma das premissas axiomáticas que Marx recebeu, sem discutir, dos economistas políticos da era moderna. Esta funcionalização torna impossível perceber qualquer grande abismo entre as duas esferas [i.e., social e política]". Arendt, H.: *A Condição Humana*, Forense/Edusp, 1981, pp.42-3.

¹⁰ "Não Karl Marx, mas os próprios economistas liberais foram levados a introduzir a 'ficção comunística', isto é, a supor a existência de um único interesse da sociedade como um todo com o qual 'uma mão invisível' guia o comportamento dos homens e produz a harmonia de seus interesses conflitantes". Arendt, op.cit., p 53 e nota 35, pp.53-54

¹¹ Wolin, op.cit., p.301.

A análise de um sistema econômico, nota Furtado, é bem mais do que um "constelação de mercados; pressupõe a existência de um quadro institucional, dentro do qual atua uma estrutura de poder capaz de regular as atividades que qualificamos de econômicas."¹² É através da organização política e institucional da sociedade que se obtém certo grau de coerência sincrônico e diacrônico entre as decisões individuais e coletivas.

Foi a partir do trabalho de Huntington¹³, na década de 60, que atenção renovada passou a ser dada à questão da formação desta estabilidade institucional, emergindo então o conceito de "transformações políticas", em contraposição ao de "desenvolvimento político". Dependendo da capacidade de socialização de novos cidadãos através de normas estabelecidas, ou seja, do grau de institucionalização, é que apareceria - ou não - a estabilidade política. Huntington rompeu com a associação linear desenvolvimento/democracia, indicando que "se nem todos os caminhos levam aos padrões europeu e norte-americanos de convivência democrática, todos os caminhos devem passar por um centro político que imponha a ordem."¹⁴

A TEORIA DO ESTADO E O BRASIL

No espaço intelectual brasileiro, foram as visões derivadas da abordagem cepalina que desenharam a periodização política. Faremos, nas páginas que se seguem, uma resenha do desenvolvimento destas idéias. Elas enfocavam um Estado neutro, tecnologicamente competente e schumpeteriano, responsável pelos investimentos que garantiriam a arrancada industrial. Simplificadamente, podemos dizer que, de acordo como esta interpretação, haveria primeiro uma fase de "crescimento para fora", correspondendo ao domínio das oligarquias exportadoras, num Estado de formato liberal, mas autoritário e excludente. Numa fase consecutiva, de "crescimento para dentro", instalaria-se um Estado populista, ou de compromisso, ao qual se seguiria um "Estado burocrático-autoritário", correspondente à fase de internacionalização dos mercados nacionais. Como resultado temos uma interpretação que

"privilegiando os fatores externos, como explicadores em *última instância* - e centrando sua análise na composição da demanda, fez do político e do Estado meros epifenômenos, quando não *instrumentos* para a realização dos designios estruturais definidos pelas alterações no balanço de pagamentos".¹⁵

¹² Furtado, C.: **"Transformação e Crise na Economia Mundial"**. Rio. Paz e Terra. 1987. p.220.

¹³ Huntington. S.: **A Ordem Política nas Sociedades em Mudança**. Forense/Edusp. 1975 [1968].

¹⁴ Fiori, J.L.: **"Para uma Crítica da Teoria do Estado Latino Americano"**. in **Em Busca do Dissenso Perdido**. Rio. Insight Editorial. 1995. p.4.

¹⁵ Fiori. op.cit. p.6.

Fundamental na interpretação cepalina, e no *projeto desenvolvimentista* dela decorrente, é a capacidade do Estado, através de políticas econômicas adequadas, para proteger a indústria e promover a adequada alocação dos recursos externos, programando a substituição das importações, e preservando a capacidade de consumo das grandes massas.¹⁶ Mas muito pouco é dito, nesta interpretação, sobre a natureza, o conteúdo, e o conjunto de interesses e objetivos pactuados através do Estado.

A partir da crise do início dos anos 60, a CEPAL reviu sua posição otimista, numa dupla direção. Por um lado, deslocou-se para os problemas de distribuição de renda, heterogeneidade estrutural e obstáculos institucionais ao crescimento. Por outro, refletiu criticamente sobre a natureza das burguesias latino-americanas, reflexão que terminou por levar à teoria da dependência, caracterizada por um ecletismo que minimizava o conflito de classes, embora ainda se mantivesse prisioneira da análise econômica cepalina. Assim, o Estado tornou-se opaco, teórica e estrategicamente, refletindo pouca nitidez conceitual.

Exceções na análise do Estado foram os trabalhos de Francisco Weffort¹⁷, nos quais este autor deu sua principal contribuição na definição da natureza essencial do novo Estado emergente com a crise de 1930, e de sua legitimação popular através do compromisso e do populismo. Todavia, mesmo se constituindo num avanço, na teoria de Weffort permanece uma indefinição sobre a natureza e conteúdo do compromisso, o conjunto de interesses e os objetivos realmente pactuados no Estado.

O passo seguinte na trajetória teórica sobre o Estado, acompanhando o desenvolvimento autoritário de meados dos 60, gerou a idéia do *tripé*¹⁸ - multinacionais, burguesia nacional e Estado -, assim como o conceito de *desenvolvimento associado*, e com ele a reflexão dirigiu-se para a compreensão do papel do Estado na consolidação do tripé e na sustentação do crescimento.

Os anos 70 trouxeram uma bifurcação da análise política, que tentava responder, por um lado, interrogações sobre a origem, natureza e durabilidade dos regimes autoritários e, por outro, explicar os motivos, a natureza e a forma da expansão estatal, bem como os mecanismos particulares de articulação, arbitragem e cooptação de interesses.¹⁹ Dentro desta última linha, têm relevância os trabalhos de Guillermo O'Donnell que, ao subscrever a tese de que a crise econômica dos anos 60 correspondia ao esgotamento da industrialização

¹⁶ id. ib.

¹⁷ Weffort, F.: **O Populismo na Política Brasileira**. Rio. Paz e Terra. 1978.

¹⁸ Nesta linha, uma referência básica é o trabalho de Peter Evans, **A Tríplice Aliança - as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**; Rio. Zahar. 1980 [1979].

¹⁹ Fiori. op.cit., p.15.

por substituição de importações, terminou por associar a emergência dos regimes burocrático-autoritários com a necessidade de verticalização e de aprofundamento da industrialização como saída única para a crise - a princípio com o capital internacional e, logo após, com o capital nacional mais dinâmico. Tal explicação das origens do autoritarismo recaía no economicismo, embora na análise das contradições e tendências do mesmo a ênfase estivesse no politicismo, através da hipótese de que o Estado adquiriria uma face explicitamente classista, insustentável perante a população excluída, e mesmo junto às forças armadas.

Mesmo com suas idéias contestadas no contexto brasileiro, O'Donnell foi pioneiro ao propor a questão do Estado e dos regimes políticos como objeto específico de sua teorização. Sua falha maior residiu em enxergar o autoritarismo numa exigência unívoca de caráter econômico, tese que as diferentes experiências de Argentina e Brasil terminaram por desmentir. Como explicar o retorno democrático a partir dos desdobramentos da estrutura industrial? De qualquer modo, o desenvolvimento de seu pensamento mostrou a impossibilidade de compatibilizar "a visão histórica cepalina com uma matriz teórica que privilegie, na determinação dos rumos histórico-estruturais, as relações entre a acumulação industrial, as lutas de classes e o Estado."²⁰

A necessidade teórica é bem mais complexa do que a oscilação entre o *mecanismo* - com o Estado respondendo funcionalmente aos requerimentos da industrialização - e o *autonomismo* - onde o Estado, intervindo do alto produzia as próprias condições da acumulação industrial. Como observado com muita propriedade por Fiori, desconhece-se assim

"a necessidade teórico-metodológica de pensar a política e economia como um só e complexo movimento de acumulação e dominação, ou de dominação como motor da acumulação".²¹

A outra vertente dos anos 70, que se propunha a estudar a natureza e forma da organização e expansão estatal teve expressão maior com F.H. Cardoso²², em sua teoria dos "anéis burocráticos" - mecanismos flexíveis de incorporação e cooptação política, círculos de informação, pressão e poder que se constituem como tal para permitir a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais, que não representam suas próprias corporações de classe. A crítica a esta teoria é que ela descreve os traços

²⁰ id., p.22.

²¹ id., p.19.

²² Cardoso, F.H.: *Autoritarismo e Democratização*. Rio, Paz e Terra, 1975.

orgânicos do regime autoritário, sem esclarecer sua *dinâmica*, "explicando a origem e necessidade de sua instabilidade e de suas crises e o limite tendencial de sua eficácia."²³

As teorias neocorporativistas de P. Schmitter, A. Stepan e do próprio O'Donnell também procuraram interpretar o funcionamento deste mesmo Estado. Tomemos o primeiro destes autores de modo a ilustrar o tema. Segundo Schmitter, as estruturas corporativas apareceriam numa emergência controlada, limitada quantitativamente, estratificada verticalmente, e complementarmente independentes entre si mesmas.²⁴ A carência de meios institucionais para a representação de interesses, a debilidade das classes, subordinadas sempre a imperativos políticos, "estatais", é que posterga, impede, sufoca, por assim dizer, a implantação de meios de limitação legal do poder. De acordo com Schmitter:

"As for the abrupt demise of incipient pluralism and its dramatic and forceful replacement by state corporatism, this seems closely associated with the necessity to enforce "social peace", not by coopting and incorporating, but by repressing and excluding the autonomous articulation of subordinate class demands in a situation where the bourgeoisie is too weak, internally divided, externally dependent and/or short of resources to respond effectively and legitimately to these demands whithin the framework of the liberal democratic state."²⁵

DA NECESSIDADE DE UMA TEORIA DO ESTADO

Após retrair, em linhas gerais, o percurso das teorias que procuraram tratar do Estado num padrão de desenvolvimento capitalista tardio e periférico, podemos apontar alguns resultados:

- i) não se dispõe de nenhuma teoria sustentável e abrangente sobre o Estado brasileiro;
- ii) a reflexão sobre o tema depende de posições mais doutrinárias ou estratégicas do que "científicas", de maneira que a reflexão sobre o Estado é transformada ou numa construção lógica *a posteriori*, ou num *ente epistemológico* requerido por estratégias políticas particulares;
- iii) recai-se ora no economicismo, ora no politicismo voluntarista, numa desconexão analítica entre interpretações econômicas e políticas, que oscilam entre o mecanismo e o ecletismo; assim, a autonomia relativa do Estado é descaracterizada, e sua relação com a acumulação de capital torna-se tênue.

A natureza distinta do Estado, e suas relações com os demais setores da sociedade, em países como o Brasil, advém de processos históricos distintos daqueles dos países

²³ Fiori, op.cit., p.25.

²⁴ Schmitter, P.C.: "*Still The Century of Corporatism?*". *The Review of Politics*, Vol 36, Jan 1974, p.97.

²⁵ id. p.108.

ocidentais²⁶. Mas tanto no Brasil como em outros países, existe um problema com o principal conceito: justamente o de "Estado". Durante tempo significativo este foi um conceito em declínio nas ciências sociais, a ponto de se fazer valer a interrogação sobre a necessidade de uma teoria geral do Estado, formulada por Macpherson. Segundo este autor,

"[p]ara restaurar a tradição das teorias gerais do Estado, são necessários novos estudos sobre [os limites da relação possível entre a sociedade e o Estado capitalista, de um lado, e as necessidades e faculdades essenciais do homem, de outro.] A teoria do Estado precisa ir da economia política para a filosofia política, mas só poderá chegar efetivamente a esta última na medida em que já investigou a primeira."²⁷

Para Macpherson, tanto a necessidade de promover a acumulação quanto o desenvolvimento do capitalismo recente forçou o Estado a assumir toda uma nova série de funções, advindo daí novos problemas. O apoio mínimo característico do Estado liberal (basicamente: manutenção da lei e da ordem, regulação e cumprimento de contratos, fornecimento de infra-estrutura) tornou-se um apoio máximo, identificado simplifcadamente em cinco áreas: a) o chamado Estado previdenciário; b) o controle monetário e fiscal keynesiano da economia; c) apoio infra-estrutural muito incrementado; d) controles à poluição e danos aos recursos naturais; e) mecanismos vários destinados a estabilizar os mercados de produtos, mão-de-obra e capitais. Assim, estabelece-se uma pluralidade de campos nos quais a intervenção do Estado se efetua. E, embora seja correto considerar o processo político na democracia capitalista como semelhante ao mercado (à maneira de Schumpeter), não se deve abstrair demais da natureza capitalista da sociedade: **"as exigências da acumulação de capital delimitam e orientam a reação do Estado às pressões plurais."**²⁸ Assim, teríamos hoje, de acordo com Macpherson, um pluralismo ao avesso: "o Estado pluraliza o capital por sua capacidade de diminuir ou negar favores aos capitais particulares isoladamente"²⁹, ao mesmo tempo em que as empresas multinacionais podem jogar os Estados nacionais uns contra os outros (devido a sua capacidade de

²⁶ "The nation-state system of our own era was not a product of capitalism (or, indeed, of feudalism) considered as pure modes of production. It is in this sense 'autonomous'. But it resulted from the way expensive, emergent, capitalist relations were given regulative boundaries by pre-existing states." Mann, M.: *"The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results"*. *Archives Europeennes de Sociologie*. Tome XXV, n^o 2, 1984, p. 209.

²⁷ Macpherson, C.B.: *"Necessitamos de uma teoria do Estado?"* in *Ascensão e Queda da Justiça Econômica e outros ensaios*; Rio. Paz e Terra, 1991. p.102. O artigo original é de 1977, e a tradução foi ligeiramente modificada.

²⁸ id., p.98. Grifos acrescidos.

²⁹ id., pp.98-99.

transferência de capital) e, nos Estados federativos o capital pode jogar uns contra os outros os diferentes escalões do Estado, governos e burocracia. Conclui Macpherson:

"Desde que o capitalismo se mantenha, o Estado continuará dependente da acumulação do capital privado: mesmo com a expansão do setor público, o Estado deverá continuar agindo dentro dos limites do apoio à acumulação do capital em geral, independentemente de sua capacidade de manobrar os capitais particulares. **Numa sociedade capitalista o Estado não pode ser neutro: tem de servir aos interesses do capital.**"³⁰

A modificação desta autonomia relativa do Estado, poderíamos acrescentar, deve ser buscada primordialmente através da política.

Em artigo clássico, J. P. Nettl sugeriu que

"...the concept of the state is and ought to be treated as a variable in social science, as a reflection of the varying empirical reality with which social science concerns itself.(...) it can be made into an operating variable that points up significant differences and discontinuities between societies."³¹

Nettl também nota que uma boa maneira de especificar a importância do Estado enquanto variável quantitativa é através da análise funcional: a pergunta relevante torna-se "What functions does the state serve, and, in its absence, how are those functions served in other societies?"³² Nettl também propõe cinco funções básicas para o Estado: 1) o processo de administração, 2) a institucionalização da soberania, 3) a autonomia setorial, 4) o cumprimento da lei e 5) o cumprimento de metas sociais e representação.³³

Tomemos por pressuposta a hipótese de que as instituições políticas terminam por proporcionar os moldes através dos quais as diferentes maneiras econômicas e sociais são traduzidas em alternativas de ação³⁴, ações estas que terão impactos determinados sobre os desenvolvimentos posteriores da estrutura social. Podemos abordar, por exemplo, os sistemas políticos ibero-americanos, e especialmente os latino-americanos, em seu processo de desenvolvimento político. Tradicionalmente instáveis politicamente, e marcados por um grau elevado de estadismo (stateness), tais sistemas partilham de uma herança que os sujeita

³⁰ id., p.100. Grifos acrescentados.

³¹ J. P. Nettl. "*The State as a Conceptual Variable*". *World Politics*, vol. XX, nº 4, jul. 68. p.562.

³² id., p.579.

³³ id., pp.579-89.

³⁴ Não se procura, obviamente, defender uma autonomia *total* do processo político: o que se procura é a determinação de suas *especificidades*, que permitam o traçar de uma perspectiva mais genérica.

a imperativos e interpretações especiais, bem como a uma notável permanência de estruturas³⁵.

Feitas estas observações, podemos traçar o roteiro de nossa análise seguinte. Primeiramente, estudaremos a dinâmica do processo de industrialização brasileiro, traçando seus elementos "tradicionais", procurando mostrar como as exigências da acumulação foram - ou não - satisfeitas pelo Estado, e em que grau. A seguir, indicaremos como as modificações globais do capitalismo passam a influir nas estruturas nacionais. Por fim, faremos uma análise do receituário "neoliberal" para a compatibilização entre estas estruturas nacionais e as modificações globais, procurando indicar os pontos de congruência, assim como as modificações necessárias para que o Estado brasileiro possa servir a novas funções.

³⁵ Assim, foi afirmado que "despite the recent accelerated onslaught of modernization, the traditional political culture and institutions [of Latin America] have proved permeable, accommodative, and absorptive, bending to change rather than being overwhelmed by it, and thus in many respects retaining their traditional essence even under the strains and currents set loose during this century". H. J. Wiarda. *"Toward A Framework For The Study Of Political Change In The Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model"*, in *World Politics*, vol. XXV, nº 2, Jan 73, p.209.

CAPÍTULO I - O ESTADO BRASILEIRO E A INDUSTRIALIZAÇÃO

"A análise econômica não nos pode dizer por que uma sociedade se modifica e a que agentes sociais se deve este processo".

CELSO FURTADO *

I- 1 - ORIGENS

Na formação do Estado Português estão as origens do Estado Brasileiro. A época moderna foi precocemente inaugurada em Portugal, através da Revolução de 1385, a qual consagrou a vitória de uma política, a política do transporte, sobre a política da fixação¹. Como consequências tivemos a decadência do artesanato e da agricultura. Através dos rendimentos das navegações, descuidando da produção interna, o poder central se absolutizou também prematuramente, tornando-se o dispensador de todos os bens.² Só que, sem a fixação econômica interna, os interesses jovens do reino acabariam por tornar-se interesses alheios e europeus: o reino já nascia como que hipotecado.

Em Portugal também não houve a consagração do princípio da soberania popular, não vingando, portanto, a tese da origem popular do poder. O centralismo corroeu o princípio da municipalidade, e açoreou o desenvolvimento das noções, já esboçadas na Renascença, de *direitos do homem*. A realeza buscou a aliança do povo, mas apenas de uma forma em que este fosse submisso e servil. O Estado era o promotor de favores e riquezas, entregue a uma numerosa e empobrecida fidalguia, cujas imunidades não permitiam que sustentasse os gastos da monarquia³. Não se compatibilizou este Estado com uma ordem que excluísse ou limitasse, definida e estreitamente, o poder público. Não se compatibilizaria, no futuro, com o liberalismo, fundamentado na limitação legal do poder. Todas estas características sugerem a congruência com uma ordem autoritária, onde os indivíduos ou são governantes, ou governados⁴. De acordo com Raimundo Faoro:

* Furtado, C.: *A Fantasia Organizada*. Rio, Paz e Terra, 1985, p. 150.

¹ Sérgio, A., "As Duas Políticas Nacionais" in *Ensaio II*. Lisboa, Seara Nova, 1929. A política de fixação refere-se à colonização interna do reino, com a procedência da agricultura e da indústria na metrópole, no território *europeu* de Portugal. A política de transporte é a escola da procedência da atividade do transporte, do tráfico, da exploração comercial dos produtos do Ultramar, p. 75.

² Sérgio, A., "Sobre a Revolução de 1383-85", in *Ensaio VI*. Editorial Inquérito, Lisboa, 1946.

³ Não desprezava a monarquia fontes bastante singulares de rendimento. Raimundo Faoro cita um cronista que se refere a um estatuto "segundo o qual se cobrava das *mulheres mundanas* um soldo cada mês, pelo direito de exercerem a profissão..." *Os Donos do Poder - Formação do Patronato Político Brasileiro*, Volume I, Editora Globo, Rio, 7ª Edição, 1987, p. 08.

⁴ Faoro, R.: "A Aventura Liberal numa Ordem Patrimonialista", *Revista USP* 17, 1993, p. 16 e segs.

"...o capitalismo dirigido pelo Estado. impedindo a autonomia da empresa, ganhará substância, anulando a esfera das liberdades públicas, fundadas sobre as liberdades econômicas, de livre contrato, livre concorrência, livre profissão, opostas, todas, aos monopólios e concessões reais."⁵

Reduziu-se a burguesia portuguesa ao papel de intermediária entre outras nações. O impulso comercial, com finalidade especulativa, permaneceu alheio às liberdades econômicas, sobre as quais se assentará a revolução industrial. Seguiu o mundo no descortinar da era moderna, cujos limites principiaram a ser definidos pelos descobrimentos, e cujo caráter formou-se a partir do processo de expropriação individual e aumento da riqueza social, seguidos pelo desenvolvimento da ciência. Portugal, depois de descortinar os limites do globo, fechou-se numa estrutura rígida e, mesmo inchado com a colônia americana - para a qual transferiu sua herança política e administrativa - esfria e se congela. Ainda sem a dádiva do ouro, a nação lusitana cumpriu o imperativo político de ocupar suas novas terras. A colonização, obra do Estado, tomou forma através das capitânicas hereditárias, que representavam a delegação pública dos poderes, no transplante de instituições portuguesas para o solo americano. A iniciativa particular permanece dentro da estufa estatal, inserida na "estrutura da política mercantilista, sem o traço de autonomia - quase de rebeldia e de desafio ao Estado - do capitalismo industrial futuro, apoiado no modelo de pensamento de Adam Smith."⁶ A obra política e comercial apoiava-se na distribuição de terras, sesmarias, terras baratas, representando, para que se faça uma idéia, num percurso de 300 anos, apenas um décimo do valor dos escravos.⁷ É uma colonização bastante distinta do modelo norte-americano:

"As vilas se criavam antes da povoação, a organização administrativa precedia ao afluxo das populações. (...) [Era a] criação da realidade pela lei, pelo regulamento."⁸

Enquanto os ingleses fundavam na América uma nova pátria, os portugueses nela colocavam um prolongamento do Estado.⁹ O fracasso das capitânicas indicou que o instrumental de controle deveria ser reformulado, através de novas diretrizes, numa "consciente e deliberada preocupação de reduzir o espaço econômico ao espaço administrativo".¹⁰ A centralização que se seguiu não significou a extensão da rede oficial a

⁵ Faoro. *Donos do Poder*. p.18

⁶ *id.*, p. 114.

⁷ *id.*, p. 125.

⁸ *id.*, p. 120.

⁹ *id.*, p. 122.

¹⁰ *id.*, p. 145.

todo o mundo social: inaugurou, isto sim, um dualismo de forças entre Estado e a vida civil.

Foi o engenho açucareiro, monocultor, que deu a primeira face econômica e mercantil consistente da colônia, produzindo para exportar, com o pólo dinâmico situado no setor externo - banqueiros e negociantes europeus, emprestando ou adiantando capital -, levando o açúcar ao mercado e trazendo o escravo para a empresa. Quanto à rede fiscal da Coroa, confunde-se com a apropriação direta das rendas, com monopólios e concessões. Os tributos - quintos, dízimas, sisas e taxas - representam a exploração por meios mais práticos, mais gerais, diluídos da impossibilidade de aproveitamento direto.

Quando liberto da anexação à Espanha, Portugal percebeu que sua sobrevivência dependia agora de uma aliança com uma grande potência - a Inglaterra. O acordo comercial celebrado entre os dois países em 1703 significou a renúncia de Portugal a qualquer desenvolvimento manufatureiro, e a transferência para a Inglaterra do impulso dinâmico criado pela produção aurífera do Brasil.

O reencontro de Portugal, já pensionista do Brasil, e a Europa, faz-se, a partir da óbvia constatação da decadência do reino ibérico, no projeto reformista do Marquês de Pombal. Reorganizar-se-ia a nação, através da renovação do Estado, restaurando a autoridade pública, "fraca, corrupta e atrasada", pelas vias de um absolutismo que não se constrangia em privilegiar aqueles setores - nobreza, clero, ensino superior - nos quais pudesse haver um raio de confiança. Esta, segundo Faoro, "a base, nunca abalada, de todas as modernizações brasileiras".¹¹

As inovações não atingiram as classes populares. Tampouco alicerçaram a hegemonia de uma nova classe. Mas reformou-se a elite, e esta parecia tudo. "A reforma seria (...) mais do que uma pincelada ornamental, menos do que uma mudança revolucionária". "O Estado será o objeto da reforma e, por via dele, nas [sic] relações com a sociedade."¹² A ênfase recai não nos direitos do homem, mas na renovação nacional. Assim se entendeu que fosse o Liberalismo, com a tônica na reforma do Estado. Permaneceu o fato de que a rearticulação pombalina aproximou o Estado de setores novos, rompendo a hegemonia eclesiástica, e preparando o liberalismo da revolução de 1820, "liberalismo oficial e dirigido do alto, como apêndice do Estado."¹³

Contava o Brasil, em fins do século XVIII, com cerca de dois milhões e meio de habitantes, um milhão e meio dos quais livres. A independência os colheu tendo o caráter

¹¹ Faoro, R.: "*A Questão Nacional: a Modernização*"; *Estudos Avançados USP*, 6 (14), 1992, p.10.

¹² Faoro, R.: "*Existe Um Pensamento Político Brasileiro?*"; *Estudos Avançados USP*, 1(1), 1987, pp.30-1.

¹³ id., p. 32.

de uma transação entre o elemento nacional mais avançado e o elemento reacionário, lusitano. Permanece a dinastia de Bragança no Brasil, agora à frente de um império constitucional, de um império tutelado por uma constituição outorgada, numa moldura legal que contempla forças atomizadas, isoladas, perdidas nas fazendas, "para as quais o aparelhamento administrativo serviria apenas para consolidar o estatuto de domínio da unidade fechada do latifúndio, dirigido por um senhor."¹⁴ Por esta época, o capitalismo industrial rompia os moldes do mercantilismo: a Inglaterra não necessitava de Portugal como intermediário. Ajunte-se a isto a crise do sistema colonial - açúcar, algodão, ouro - com seus monopólios e estancos, e a vinda da corte para o Brasil, com todas as inovações decorrentes, e teremos o quadro mais amplo da independência.¹⁵

A modificação do status nacional não altera a estrutura do Estado, não conseguindo ser uma ruptura social, embora fosse bem mais do que uma "pincelada ornamental". Não se institui um Estado protetor de direitos. A primeira metade do século XIX foi um período de transição, de consolidação da integridade territorial e afirmação da independência política.

"Os privilégios concedidos à Inglaterra criaram sérias dificuldades econômicas (...) [que] por um lado, reduziām a capacidade de ação do poder central e, por outro, através do descontentamento, criavam focos de desagregação territorial. É pela metade do século que ocorrem alguns fatos que permitirão consolidar definitivamente o país, e que marcarão o sentido de seu subsequente desenvolvimento.(...) A estrutura econômica, baseada principalmente no trabalho escravo se mantivera imutável nas etapas de expansão e decadência. A ausência de tensões internas, resultante desta imutabilidade, é responsável pelo atraso relativo da industrialização."¹⁶

O Estado nacional brasileiro evoluiu, em tais circunstâncias, a partir de uma tradição absolutista, com indumentária liberal, de forma a cooptar interesses que fossem divergentes. Defendeu incondicionalmente a escravidão, o que talvez explique a precoce manutenção de sua unidade. Excluiu-se da cidadania não apenas o escravo, como também os setores negativamente privilegiados.¹⁷ A grande propriedade toma conta do país, tornando dependente e bloqueando a ascensão do lavrador que não era proprietário. O sistema de participação política apresenta-se débil, dependente, controlado

¹⁴ Donos do Poder, p. 310.

¹⁵ "A revolução industrial, o aperfeiçoamento dos processos técnicos e dos transportes, as diretrizes do capitalismo e da política comercial dos grandes povos iam, porém, criar uma situação de tal modo desfavorável à produção brasileira que todos os acontecimentos de ordem política, que favoreceram o país, não seriam compensações suficientes." Simonsen, R.: *História Econômica do Brasil (1500/1820)*: Companhia Editora Nacional/MEC, 7ª ed., 1977, p. 432.

¹⁶ Furtado, C.: *Formação Econômica do Brasil*. Companhia Editora Nacional, 20ª ed., 1985, pp 37-38.

¹⁷ A propriedade escravagista de grande extensão também propicia e consolida a existência de homens livres sem propriedade dos meios de produção, mas com sua posse. Um excelente tratamento do tema está em Carvalho Franco, M.S.: *Homens Livres na Ordem Escravocrata*. São Paulo, Ática, 1974.

hierarquicamente. O *enfranchisement* aparece progressivamente, como benefício outorgado, em princípio revogável. As posições, mais importantes do que as funções, fazem naturalmente o setor público inflar.¹⁸ Além disso, é importante ressaltarmos a *espacialidade* da política, dividida basicamente em quatro regiões: a capital, moderna e centro de cultura e consumo, com grande população marginal e desempregada; a tradicional (Minas e Nordeste), que se ressentia de declínio econômico e político; São Paulo, sobre o qual nos focaremos; e o Rio Grande do Sul, fronteira e região de importante base do exército.¹⁹

Em meados do século passado o café assume a frente das exportações brasileiras de forma definitiva, num mercado mundial novamente em expansão. Disponibilidade de escravos, de terras, e de mercados internacionais confluem para a primazia cafeeira. O capital mercantil domina a economia nacional, através da figura do comissário, depois compartilhada pelos grandes "bancos cafeeiros".

"A exportação dependia de facilidades financeiras, a importação das tarifas, os melhoramentos públicos das concessões, os preços da sustentação dos juros - tudo corria para o Estado. Quem há de suportar tudo será o orçamento, o crédito público, em última instância."²⁰

Não se resolveu, contudo, o problema crucial da mão-de-obra, tornado premente a partir da abolição do tráfico e conseqüente encarecimento dos escravos. A mão-de-obra paga exigirá agências próprias de financiamento, e o senhor territorial, dono de fazendas e engenhos será pressionado de dois lados, pela burguesia comercial e pelo governo. Este pelo apoio às medidas de controle econômico do comissário, aquela pelo crédito. Quando as regiões produtoras do Rio de Janeiro principiaram a declinar, e a dependência dos agricultores em relação aos intermediários aumentou, o Banco do Brasil começou a financiar diretamente os agricultores em dificuldades, num apoio financeiro contrário a toda lógica econômica. O superbanco de crédito será o Estado,

"não mais empresário como nos dias de Avis, mas vivo na essência bragantina, preocupado em dirigir, em favor de seus próximos clientes e sustentadores, o negócio da nação."²¹

A prosperidade cafeeira também enseja um surto especulativo, promessa de progresso rápido, num salto que ultrapassaria o suado passo a passo. A crise bancária de 1864 dá a medida da especulação. Mas é um cronista que dá a medida do delírio, delírio

¹⁸ Schwartzman, S.: **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. Rio, Campus, 3ª ed., 1988. pp. 37-38.

¹⁹ Schwartzman. pp. 40-48.

²⁰ Faoro, Donos do Poder, vol. 2, p.406.

²¹ Faoro, Donos do Poder, vol.2, p.422.

este materializado em projetos tão modernos quanto implausíveis, e talvez por isso mesmo tão tentadores:

"Ao jogo, cidadãos, ao jogo! (...) Lançai uma estrada de ferro desde São Cristóvão até o Pará; desmontai as cachoeiras de S. Francisco e entupi desde a foz até a nascente com os clippers e os ericsons; fundai um banco, dois mais, de descontos, de hipotecas, tudo que quizerdes, porque o nome nada tem a ver com a instituição em si. Iluminai o Corcovado, o Pão de Açúcar, a Gávea; e se a vossa imaginação vos faltar ao cabo destes projetos gigantescos, fundai um hospital para as vítimas do ágio no dia supremo das tribulações."²²

Passado o espasmo febril da especulação modernizadora de meados do século, o problema econômico concentra-se definitivamente na mão-de-obra. A explicação da superação das dificuldades pela agricultura paulista

"passa necessariamente pela análise da solução dada pelo Estado à questão da mão-de-obra, na transição do trabalho escravo para o trabalho livre, em primeiro lugar, e na política de sustentação de preços ao nível internacional depois".²³

Estimulada por uma política de atração de imigrantes europeus, e sua submissão a um esquema de exploração intensa, a produção de café prosperou em São Paulo. Ali, foi o governo estadual que incentivou decididamente a entrada dos imigrantes. Simultaneamente, criou-se um esforço sistemático para controlar a oferta e influenciar o preço do café no mercado internacional. Sendo as relações de trabalho em São Paulo do tipo contratual e monetário - o "colonato" - os cafeicultores deste estado ficavam em posição mais vulnerável frente à variação dos preços internacionais, quando comparados ao regime de "parceria" mineiro. Assim, as pressões para a intervenção governamental federal no café partiam de São Paulo.²⁴

O sistema republicano de 1889 iniciou-se com considerável descentralização do poder, e com um estado-líder no relacionamento com o suprimento de mão-de-obra, controle de produção e política de exportação. A penúltima década do século passado mostraria a primeira *grande* manifestação industrial do país. Economia monetarizada, mão-de-obra livre, progressos materiais no transporte, através das estradas de ferro, terminam por criar necessidades não facilmente atendíveis pela importação, e gerar um setor industrial, totalmente marginal, e sem uma ideologia operacional de desenvolvimento.²⁵ As

²² Victor Viana, apud Faoro vol.2, pp. 427-8

²³ Schwartzman, p. 92.

²⁴ id., p. 95.

²⁵ A referência básica é Warren Dean. **A Industrialização de São Paulo**, Difel. São Paulo, 2ª ed., s.d.

tarifas, que poderiam proteger a indústria emergente, tinham como objetivo imediato angariar fundos para o governo, que delas extraía 70% de seus recursos em 1920. Na interpretação de Schwartzman, "[o]s setores agrícolas não se opunham a estas tarifas, porque as alternativas, um tributo sobre a terra ou sobre a renda, seriam piores."²⁶ Ainda que a natureza das tarifas terminasse por ser protecionista, sua intenção era meramente fiscal. Desta forma, o particularismo das reivindicações dos industriais por favores governamentais levou à sua dependência em relação à estrutura política existente.²⁷

A coalizão conservadora dos interesses dos cafeicultores com o governo federal não resultou, a longo prazo, na subordinação da política federal aos interesses do café, ao contrário, os interesses do café é que terminaram se subordinando ao governo federal. Somente o Estado era capaz, na existência de condições favoráveis, de tentar voluntariamente uma política de industrialização. Não o fez, precisamente devido à sua situação de dependência interna, que "replicava, por assim dizer, a dependência externa do poder patrimonial em relação aos centros da economia mundial".²⁸ A indústria nacional emerge aleijã, com seu potencial de transformação social distorcido, porque atrelado a uma aliança com a classe menos propensa a favorecer as transformações. A classe média, frequentemente dependente da burocracia governamental e dos setores comerciais, tinha clara preferência pelos produtos estrangeiros, e denunciava, de sua posição subordinada, a "artificialidade" da indústria nacional.²⁹

Para voltarmos à política do café: os produtores forçam o governo a intervir nos mercados formando estoques reguladores, prevenindo a superprodução e permitindo certa estabilidade nos preços internacionais. Em contrapartida, aparece a dependência dos financiadores internacionais desses estoques, os quais pressionam por políticas monetária e fiscal restritivas, as quais cerceiam o desenvolvimento do mercado interno. A intervenção estatal era o fator decisivo na determinação do nível interno da renda e da relação de trocas. O núcleo modernizador que poderia se formar sucumbe na dispersão do país, onde as províncias, transformadas em Estados, adquirem papel mais ativo. Aliado a isto uma

²⁶ Schwartzman, p. 88.

²⁷ Id.,ib. Também Dean pp. 79, 80-1. E Cano, W.: "...quero enfatizar que efetivamente foi a reprodução do capital cafeeiro a essência do processo de acumulação da economia brasileira até 1930. isto é. ele foi dominante durante o transcorrer deste processo. Acredito ainda que a forma pela qual a intermediação financeira se apropriou de grande parte do capital cafeeiro. mascarou a sua origem. não se dando conta de que os capitais industrial. financeiro e comercial são eles próprios. fundamentalmente. faces do capital cafeeiro." **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. 2ª ed.. T.A. Queiroz. S.Paulo. 1983, p.86.

²⁸ Schwartzman, p. 101.

²⁹ Schwartzman, p. 89.

notável estagnação da participação política, onde a percentagem de votantes em relação à população total jamais ultrapassou os 3,5% antes de 1930.³⁰

Assim, uma plebe rural deserdada do quadro institucional, refugiada no messianismo ou no cangaceirismo, vegetava no campo, enquanto as classes médias urbanas - o pequeno comerciante, o pequeno industrial, assim como funcionários públicos, militares, empregados do colarinho branco - procuravam sem sucesso alguma participação política, punidos e reprimidos pela República Velha. Não poderia emergir, em protesto, o povo, por passivo e calado. A mudança ainda uma vez virá da superfície, do poder estatal reconstruído, com outros senhores, reformulado o poder para a proteção, fomento e tutela.³¹

É importante ressaltarmos agora outro fato: com a falência do padrão-ouro e da hegemonia inglesa na "crise de vinte anos" que se seguiu a Primeira Guerra Mundial, a moeda brasileira se libera de qualquer padrão hegemônico internacional, adquirindo uma autonomia na qual se delega ao Estado a função de arbitrar o valor do dinheiro no mercado interno. Com isto, transfere-se ao Estado o poder de definir as margens de rentabilidade esperada e de distribuir a massa de lucros entre os diversos setores e capitais, numa lógica que se entranha no poder político de cada fração exportadora, cada oligarquia e cada região.³²

A crise de 1929 fez com que o país enfrentasse, além da crise externa, que corta pela metade as importações, a crise interna decorrente da necessidade de financiar grandes estoques de café que não encontravam mercado. Esforço colossal, como observa Furtado:

"Para fazer-se uma idéia da magnitude deste esforço, basta considerar que, em determinados anos, o valor do café comprado para estocar ou destruir foi superior a 10 por cento do produto nacional bruto. Foi uma política inspirada pelos interesses do café, ou concebida para contentar estes interesses."³³

Contudo, consequências inesperadas surgiram desta política. Ao comprar o café para estocar ou destruir, o governo inflacionava a renda monetária, e a moeda brasileira se depreciava externamente, favorecendo os cafeicultores, pois o preço do café subia em moeda local depreciada, embora o preço internacional baixasse.

³⁰ Schwartzman, p.108.

³¹ Faoro. Donos do Poder, vol 2, p. 654.

³² Fiori, J.L.: *O Vão da Coruja - uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista*: EdUERJ, Rio, 1995, p.79.

³³ Furtado, C.: *"Obstáculos Políticos ao Crescimento Econômico no Brasil"*. Revista Civilização Brasileira 1, Março de 1965, p.131.

"Ao manter o nível da renda monetária dentro do país, em condições de declínio da capacidade para importar, a política de favores ao setor cafeeiro resultou ser, em última instância, uma política de industrialização. Com a rápida desvalorização da moeda cresciam os preços relativos das mercadorias importadas, criando-se condições extremamente favoráveis à produção interna. (...) a produção manufatureira orientada para o mercado interno veio a constituir o negócio mais atrativo da economia brasileira.(...) Entre 1929 e 1937, enquanto as importações declinaram em 23 por cento, a produção industrial cresceu em 50 por cento."³⁴

Politicamente, a Revolução de 1930 foi o divisor de águas. Persiste, ainda, uma singular dificuldade na identificação de seus agentes. Revolução das classes médias, das burguesias industrial e financeira nascentes? Simon Schwartzman adverte, com propriedade:

"Fora dos extremos superior e inferior da sociedade, todos são "classe média", um truísmo que não tem demasiado valor explicativo. A insistência em teorias de "classes médias" para explicação de movimentos sociais na América Latina, incluindo a presença dos militares na arena política, é provavelmente uma sequela de um esquema conceitual que não consegue sair das poucas alternativas de explicação baseadas em três ou quatro classes sociais e suas permutações. "Classes médias" ou, melhor ainda, "setores médios", é uma categoria residual que pode ser usada quando as outras explicações classistas evidentemente não o podem."³⁵

Importa notar que o papel das forças sociais quando da revolução era desigual: nem classes médias, nem empresários agrícolas, muito menos os empresários industriais dispunham de força política para dirigi-la. Estes últimos, aliás, precisando muitas vezes de estímulo oficial, pregavam a iniciativa privada protegida incapazes de galvanizar uma sociedade com focos de poder que não partissem do Estado. A indústria, afinal, empregava menos de 1% da população em 1920, apenas o dobro da administração pública.³⁶

³⁴ Furtado, *Obstáculos*, p.131. Da mesma forma, João Manuel Cardoso de Mello, *Capitalismo Tardio*, São Paulo, Brasiliense, 1982, pp. 109-110: "A recuperação da economia, promovida objetivamente pela política econômica do Estado, fez com que a capacidade ociosa criada pelo desfalecimento da demanda e mesmo, em certos casos, a anterior à crise, fossem preenchidas. Com isto, a lucratividade corrente das empresas foi recomposta ou, naqueles casos aumentada. Por outro lado, a taxa de lucro esperada da indústria leve de bens de produção foi favorecida pelo forte protecionismo externo gerado pela quebra da capacidade para importar, enquanto o investimento nas indústrias de bens de consumo assalariado foi bloqueado pela proibição de importação de novos equipamentos, vigente de 1931 a 1937. Desencadeia-se, então, uma expansão econômica fundada em novas bases, que só foi possível, de um lado, porque já dispúnhamos de certa capacidade de acumulação e, de outro, devido a medidas de política econômica que sustentaram relativamente a capacidade para importar (...) e a reservaram, até 1937, para a ampliação da indústria leve de bens de produção..."

³⁵ Schwartzman, p. 122.

³⁶ Faoro, *Donos do Poder* vol.2, p. 677.

I-2 - O ESTADO E A INDUSTRIALIZAÇÃO

Façamos agora uma retomada do argumento. A constituição da economia capitalista exportadora no Brasil constitui-se com a presença de diversas formas de capital: mercantil, bancário, produtivo, estrangeiro e - cronologicamente o último - industrial. Domina o capital mercantil; a indústria nasce, como vimos, subordinada, não fazendo parte de um "projeto nacional". É importante aqui a caracterização desta fase como de um "crescimento industrial", diferente de um processo de "industrialização".³⁷ Crescimento este que não confere ao capital industrial nem escala nem grau de diversificação para a dominância do processo de acumulação, muito menos predominância sobre outras formas de organização da produção. Distintas formas produtivas e relações de produção convivem sob o domínio do capital mercantil. É um período de "transição capitalista", sem que se assegure endogenamente a reprodução ampliada do capital.

A partir de 1930, passa a ocorrer "industrialização", porque

"a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra *restringida* porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, *num golpe*, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial."³⁸

De um golpe. A interpretação usual vê na industrialização "tão-somente o aspecto econômico de um processo mais amplo da formação e consolidação da dominação e do poder burgueses, ou seja, do processo de revolução burguesa."³⁹ Uma linha de interpretação pretende que, na "Revolução Burguesa", constroem-se, "simultaneamente", as estruturas sociais e políticas da dominação e do poder burguês.⁴⁰

³⁷ Esta distinção é feita em Mello. **Capitalismo Tardio**, p. 90 e segs.

³⁸ Mello, p. 110.

³⁹ Draibe. S.: **Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**; Rio, Paz e Terra, 1985, pp. 13-14. Citando Florestan Fernandes, Draibe denota por Revolução Burguesa "um conjunto de transformações econômicas, tecnológicas, sociais, psicoculturais e políticas que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua evolução industrial". *id.*, p. 14.

⁴⁰ A noção de "Revolução Burguesa" é problemática; mesmo na Inglaterra, sua aplicação é limitada. Pode-se afirmar que a Revolução Gloriosa foi "burguesa". já que deixou intacta a estrutura social? A mudança estrutural na organização da produção, que aparece como um imenso processo de expropriação individual (especialmente dos camponeses), resultando em intensa capitalização da renda fundiária, e posteriormente no desenvolvimento das manufaturas, foi burguesa? Perry Anderson, postulou que "[b]ecause it was primarily fought *within* and not *between* classes, while it could and did destroy the numerous institutional and juridical obstacles of feudalism to economic development, it could not alter the basic property statute in England." [Anderson, P., "*Origins of the Present Crisis*", *New Left Review* 23, citado por Thompson, E.P.: "*The Peculiarities of the English*" in *The Poverty of Theory*, Merlin

"[C]onstituem-se concomitantemente as bases materiais sobre as quais repousa o poder da burguesia, assim como as estruturas políticas - o Estado - através das quais a dominação e o poder burguês se expressarão e se exercitarão como um poder unificado..."⁴¹

Nas condições particulares do Brasil, de desenvolvimento desigual interno e dominação imperialista externa, processa-se uma "revolução nacional", não democrática, que dará origem ao "Estado capitalista moderno".

Tal explicação, recaindo no economicismo, deixa de apreender determinações básicas da formação do Estado brasileiro, que traçamos desde seus primórdios. Advertiu Samuel Huntington: "Quanto mais complexa e heterogênea é, porém, a sociedade, mais a efetivação e manutenção da comunidade política se torna dependente do funcionamento das instituições políticas."⁴² As instituições são a manifestação no nível de comportamento do consenso moral e do interesse mútuo; o poder de cada grupo em uma sociedade é exercido por intermédio de instituições políticas que "refreiam, moderam e dão novo rumo a esse poder a fim de tornar o domínio de uma força social compatível com a comunidade de muitas."⁴³ A comunidade, afinal, é produzida pela ação política e mantida por instituições políticas. E este funcionamento não é mero epifenômeno derivado das transformações burguesas, capitalistas. Tem um percurso e uma especificidade congruentes com um desenvolvimento histórico, tem uma institucionalização que pode ser definida pela adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos. Um sistema político pouco desenvolvido ressent-se do impacto de grupos e procedimentos políticos.

Press. London, 1978, p.39.] Daí vai um passo para a conclusão de que "a burguesia ascende ao poder sob a hegemonia da nobreza", feita por Poulantzas.[**Poder Político e Classes Sociais**, Forense, 1977.] Na realidade, tal como observado por E.P.Thompson, não se pode afirmar que a Revolução tornou possível "the transformation of the body of landowners into a basically capitalist class" pois a Revolução "confirmed a title not to new property but to property which already existed - a title which was menaced by the unregulated exactions of the monarchy". O grande acordo de 1688 "registers not some half-way house between 'feudalism' and 'capitalism', not some adjustment of interests between a tenacious feudal superstructure and an embryonic capitalist base, but an arrangement exquisitely adjusted to the equilibrium of social forces at that time - so delicately designed, and yet, in its ambiguities, so flexible, that it was to endure not only through a hundred years of comparative social stasis but also through the next fifty years of the dual revolutions." Continua Thompson: "True enough, the English agrarian-capitalist mix was, if not unique, highly unusual. It arose, like *every* real historical situation, from a particular equilibrium of forces (...). If there is no place for it in the model, it is the model which must be scrapped or refined." E o modelo de Perry Anderson - e de maneira análoga o de Florestan para o Brasil - parecendo pressupor uma dicotomia básica entre as classes, que não se constituem em "*direct* crystallizations of opposed economic interests" (a expressão é de Anderson) é uma camisa-de-força estreita para o fenômeno. [Thompson, op. cit. pp. 41, 42, 45, 48, 39]

⁴¹ Draibe, op. cit., 14.

⁴² Huntington, *Ordem Política...*, p. 21.

⁴³ id., ib.

A modernização política implica, para Huntington, a racionalização da autoridade, a diferenciação das estruturas e a expansão da participação política.⁴⁴ Como se apresentou, nesta ótica, o Estado brasileiro? Como uma estrutura que, longe de ser forte, é intrinsecamente presa de pressões e bloqueios, incapaz de abrigar a emancipação definitiva de classes sociais, incapaz de definir um nível de institucionalidade e participação que estabeleça limites e parâmetros claros à ação do Estado. Nem a autoridade se racionalizava totalmente, nem as estruturas se diferenciavam suficientemente, e muito menos expandia-se a participação política - no esquema de Huntington, aliás, esta não se segue necessariamente à modernização das instituições governamentais.

Sendo a acumulação *também* um processo de dominação, devemos levar em conta as especificidades provenientes do caráter do Estado. Retomando a questão de Nettl [p. 12 n. 32]: *que* funções o Estado brasileiro cumpre, e *como* as cumpre comparado a outras sociedades?

Nossa descrição sumária do percurso estatal brasileiro mostrou que, das cinco funções básicas do Estado propostas por Nettl, todas se subordinam a uma ordenação proveniente de cima, autoritária em sua essência; o processo de administração é conduzido no interesse da própria organização político administrativa; a soberania se institucionaliza sem absorver a noção de direitos do homem; a autonomia setorial (e com ela a diferenciação das funções necessária à modernização) se confunde em instâncias diversas e não hegemônicas; a lei não se torna uma norma geral, abstrata, exatamente pela falta de reconhecimento de direitos individuais; metas sociais e de representação são reprimidas, sem permitir a frutificação de organismos da sociedade civil. Sumariando, o Estado brasileiro não cumpre (até 1930) as funções todas que lhe caberiam, e as cumpre de uma maneira particular.

A forma de apropriação do Estado é o determinante. Não existe um predomínio burguês, até porque as classes burguesas eram demasiado dependentes dos mecanismos estatais, como indicamos. O poder unificado na realidade é um poder costurado através do Estado, capaz de alguma evolução, como mostraremos a seguir, mas sempre sujeito a seus percalços de origem.

Este quadro interno é complementado pela situação de dependência em relação aos centros dinâmicos da economia capitalista, já entrando numa fase de capitalismo monopolista, de grandes empresas. Observe-se que este caráter contraditório do capitalismo periférico, de evolução industrial simultânea à presença de setores atrasados

"não pode ser apreendido em suas dimensões mais relevantes sem passar pelo esclarecimento do papel do Estado como mediador dessas contradições. (...)

⁴⁴ id.. p.106.

para entender o processo de acumulação em sua realidade histórica [necessitamos] (...) um exame paralelo, porém integrado, do papel do Estado na dupla função de agente centralizador das decisões de política econômica e de agente político *per se*."⁴⁵

O processo industrializante deflagrado na década de 30, embora retendo as características gerais presentes desde a formação do Estado brasileiro, adiciona novos componentes resultantes do próprio processo. Deve-se enfatizar que o capital industrial, sem suficiente diversificação e escala, não domina de imediato o processo de acumulação. A medida que se aprofunda a marcha industrializante, fica mais clara a necessidade de se assegurar, endogenamente, a reprodução ampliada do capital; faltam as bases materiais de produção de bens de capital, e outros meios de produção. A necessidade é a

"constituição de um departamento de bens de produção capaz de permitir a autodeterminação do capital, vale dizer, de libertar a acumulação de quaisquer barreiras decorrentes da fragilidade da estrutura técnica do capital."⁴⁶

A existência de uma determinação *específica*, ditada pelo ponto de partida - a economia exportadora cafeeira capitalista - e pelo momento - de capitalismo monopolista na crise do entre-guerras - vai originar uma peculiar forma de interação entre Estado e economia. A economia cafeeira, ao gerar capital monetário, transformar a força de trabalho em mercadoria e promover a criação de um mercado interno, proporcionou as precondições para a industrialização, num cenário onde a existência de mão-de-obra disponível, a proteção tarifária (ainda que inconsciente, e mesmo prejudicada pelas desvalorizações cambiais) e a baixa relação capital/trabalho tornaram factível a implantação das indústrias leves. O capital industrial nascente dependeu duplamente do capital cafeeiro: pela capacidade de importar e para gerar mercados. Isto permitiu que se constituísse uma agricultura mercantil de alimentos e indústrias de bens de consumo assalariados capazes de reproduzirem, ampliadamente, a massa de força de trabalho. Já a indústria de bens de produção tem maior relação capital/trabalho: a mobilização e concentração de capitais torna-se difícil, assim como a aquisição de tecnologia.

Visto isto, qual é a *base* social e de poder que permite ao Estado getulista adquirir capacidade e desenvoltura para conduzir processos que implicavam sucessivas rupturas com os padrões ordinários de acumulação? Ignácio Rangel tem uma interpretação conhecida:

⁴⁵ Tavares, M.C.: *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*; Rio. Zahar, 7ª ed.: 1978, p. 22.

⁴⁶ Mello, pp. 97-98.

"Com efeito, o pacto fundamental do poder estabelecido em consequência da Revolução de 30 consagrava a aliança entre o latifúndio saído da Abolição da Escravatura e da I República, com o capital industrial nascente, surgido por efeito de um processo de diferenciação do antigo capital comercial. Essa coalizão de classe, que preside nossos destinos, desde então, tinha sua justificativa histórica e econômica no fato de que a criação do capital industrial, nos quadros de um esforço de substituição de importações, oferecia condições propícias para uma ampla formação de capital, *relativamente independente* da expansão do consumo global e do preço da mão-de-obra. Noutros termos, havia condições para a industrialização, sem *prévia mudança* da estrutura agrária - circunstância esta que situamos na origem de toda a nossa presente problemática econômico-social."⁴⁷

E qual a *forma* que assume o "Estado de transição" na industrialização? As funções assumidas pelo Estado vão se diversificando, de acordo com as necessidades geradas para que se assegure a acumulação. Planejamento, regulação, intervenção, produção, coordenação - via gastos e investimentos - e regulação das relações sociais entram progressivamente na órbita das atividades estatais, simultaneamente a uma debilitação das instituições representativas, e a uma contenção de maneiras autônomas de aglutinação e expressão tanto de interesses como conflitos.

As perguntas sobre a base e a forma do Estado são complexas, e talvez não comportem respostas unívocas, até porque as fontes de legitimidade do Estado eram várias, não obstante o fato de que, no decorrer do processo industrializante, as massas urbanas adquirissem importância crescente, na medida em que se tendia a concentrar a atividade de acumulação. Mas permanece um compromisso entre os setores agrários e urbano-industriais, até mesmo porque estes setores, como observamos, não se desenvolvem, nem ideologicamente, nem na arena política, em total oposição um ao outro. Não existem nem mesmo os canais institucionais adequados a tal oposição. Ocorre que o avanço industrial provoca um desequilíbrio crescente entre eles, evidenciado através da diferenciação de setores, avanço da mercantilização na agricultura, urbanização, etc. As modalidades de compromisso entre forças sociais dinâmicas, contudo, são regidas pelo Estado, como sempre haviam sido, de uma maneira quase "tradicional". Na nova divisão do trabalho social os tecnocratas governamentais são vistos como *promotores* do desenvolvimento, enquanto os empresários, na medida de sua despolitização, assumem o papel de *produtores* - se bem que produtores subordinados às diretrizes e favores que emergem do Estado.

Podemos qualificar esta peculiar autonomia do Estado, dentro do processo de vinculação industrialização/Estado, na ausência de hegemonia entre os setores dominantes? Sonia Draibe, por exemplo, objeta que, por não ser a transformação pós-30 unilinear e unívoca, ela "difícilmente será apreendida através de uma caracterização do tipo *geral* da

⁴⁷ Rangel, I.: **A Inflação Brasileira**, 5ª ed., Bernal, S. Paulo, 1986. p. 41.

estrutura de poder - o 'compromisso', a coligação conservadora, o populismo - ou apenas no puro nível do jogo político entre forças heterogêneas."⁴⁸ Deveria se evitar tanto a aproximação através de uma *dada* estrutura de poder quanto a de articulações conjunturais de interesses. Buscar-se-ia a consideração na simultaneidade e especificidade dos processos de constituição das bases materiais do capitalismo, da formação e expressão de suas classes fundamentais e da construção do Estado capitalista e burguês no Brasil.

Três seriam os setores sociais histórico-fundamentais, para Draibe: a burguesia mercantil-exportadora, a burguesia industrial e o proletariado. Fundamentais porque

"são historicamente capazes de ordenar, a partir de seus interesses estratégicos objetivos o conjunto da sociedade". "[É] pela capacidade de generalização, de transformação de seus próprios interesses econômicos, sociais e políticos em interesses de amplos setores da sociedade, convertendo-se em base do Estado, que [os três setores] se definem como 'portadores do futuro'..."⁴⁹

Podemos contra-argumentar que, sendo a condição do próprio poder do Estado a manutenção de uma acumulação capitalista apoiada em mercados segmentados, díspares tecnológica e produtivamente, não se assegurava o assalariamento geral da população economicamente ativa, bloqueando a formação do proletariado como "classe fundamental", assim como se dificultava a constituição da burguesia industrial, pois esta só realizava seus interesses através do casuísmo estatal.⁵⁰

A autonomia do Estado não foi plena nem absoluta⁵¹ - no plano administrativo o aparelho econômico do Estado está longe de ser monolítico e coeso - mas é "o núcleo político dirigente e em particular o presidente que, em última instância, imprimem sentido (social e político) à ação estatal"⁵². Também a centralização política - através da federalização da justiça, reformas do Exército e do aparelho coercitivo/repressivo; da educação, saúde e Previdência - não foi completa, nem suficiente para absorver as expressões regionais de poder.⁵³

⁴⁸ Draibe, pp. 26-27.

⁴⁹ Draibe, p. 28.

⁵⁰ Fiori, O Vôo..., op.cit., p. 81.

⁵¹ "Somente na década de 50 é que o Estado finalmente buscará, de forma efetiva, e através de caminhos heterodoxos, mecanismos financeiros capazes de deslocar os recursos necessários ao avanço da industrialização pesada. Até lá e, sobretudo, até o momento da maciça entrada de financiamentos externos, a boa vontade industrializante do Estado viu-se castrada por seus limites políticos de classe. Fica visível, uma vez mais, a inexistência - tão proclamada - da autonomia desse Estado, que se faz forte pela delegação de quem o fragilizou, impondo a força real de seus interesses fragmentados e heterogêneos." Fiori, O Vôo..., pp 90-1.

⁵² Draibe, p. 44.

⁵³ id., pp. 51 e 44.

"Em síntese, desde a implosão do padrão monetário, pedra angular da sustentação do velho pacto oligárquico, as várias facções da classe dominante, ligadas sobretudo aos setores agrário e mercantil, fortalecem, com suas decisões, o poder do Governo Central, mas, simultaneamente, lhe impõem as regras de utilização de seu poder. Logravam, assim, um compromisso que, preservando as desigualdades, garantia politicamente a sobrevivência dos setores atrasados da economia nacional e impedia a inevitável centralização de capital que decorreria, de modo implacável, do livre jogo de um mercado com capitais em desiguais condições de competitividade. Em contrapartida, transformavam o Estado em peça fundamental de um desenvolvimento desigual, ou de uma acumulação "heterodoxa", e, por isso, em *locus* fundamental dos conflitos e negociações entre os vários grupos e frações de classe, em torno às duas condições fundamentais de uma economia mercantil capitalista: o direito e o dinheiro."⁵⁴

Voltemos, por instantes, à *forma* do Estado sob condições industriais: com a criação de diversos órgãos, tais como o DASP, SUMOC e Cexim, inscrevem-se na estrutura estatal diversas maneiras de regulação capitalista, em setores diversos. Contudo,

"...estes organismos, ao estabelecer as políticas setoriais levando em conta o conjunto do respectivo setor em termos nacionais, objetivavam e abstraíam os interesses concretos envolvidos, de tal forma que as relações intercapitalistas respectivas tinham expressão apenas dentro e através daquele aparato estatal."⁵⁵

Outra iniciativa do período pós-30 foi a criação da Comissão de Mobilização Econômica (CME), um organismo com autoridade supervisora sobre todas as atividades econômicas, capaz de intervir de maneira ampla em áreas diversas. Estruturou-se "de modo a subordinar a quase totalidade dos órgãos estatais ou paraestatais responsáveis pela regulação da produção e do comércio. Criou também órgãos específicos de controle da comercialização de bens de consumo e de matérias-primas e equipamentos."⁵⁶ Permanecem frágeis as bases fiscais do Estado: o esforço de arrecadação não foi profundo nem uniforme. Com o crescimento do mercado doméstico, a arrecadação passou a se apoiar nos impostos internos, atrelando-se aos avanços na acumulação industrial e na urbanização. Ilustre-se com o seguinte dado: os impostos sobre importações representavam 42% das rendas da União em 1929, e apenas 11,5% em 1945.⁵⁷

O Estado, por fim, atuará nos salários, câmbio, juros e crédito, buscando mais conscientemente a industrialização. No plano quinquenal de 39 evidencia-se a necessidade

⁵⁴ Fiori, O Vôo..., op.cit., p.82.

⁵⁵ Draibe, p. 90.

⁵⁶ id., p. 111.

⁵⁷ id., p. 120.

de uma maior *base financeira*, constituída por taxas sobre operações cambiais, lucros sobre operações bancárias e vendas de OTN. Mas os planos de finais dos anos 30 "não suscitarão a criação de canais institucionais capazes de orientar os investimentos privados para os setores considerados prioritários."⁵⁸ Caberia ao Estado estimular, intervir, dirigir, empreender (e comerciar) a produção nacional, absorvendo iniciativas particulares, e regulando investimentos em função dos ciclos. Entra assim o Estado desenvolvimentista em plena operação, autoritário - de modo a arbitrar e repor as regras de convivência com heterogeneidade - e industrializante - como única maneira de tratar as restrições externas e enfrentar as crescentes e inarredáveis demandas internas.⁵⁹

No tocante ao financiamento da industrialização, preferiu-se empréstimos externos e, como houvesse resistência dos setores mercantis e financeiros à constituição de um banco de investimentos que sustentasse a industrialização, optou-se pela empresa pública. Volta Redonda ilustra o fato de que dada a estreiteza das bases técnicas do capitalismo brasileiro, os riscos do investimento privado eram demasiados.

"Nestas circunstâncias o que se exige do Estado é bem claro: garantir forte proteção contra as importações concorrentes, impedir o fortalecimento do poder de barganha dos trabalhadores, que poderia surgir com um sindicalismo independente, e realizar investimentos em infra-estrutura, assegurando economias externas baratas ao capital industrial. Quer dizer, um tipo de ação político-econômica inteiramente solidário a um esquema privado de acumulação que repousava em bases técnicas ainda estreitas."⁶⁰

De qualquer modo, o padrão de acumulação industrial impunha *limites objetivos* à ação econômica do Estado: seu poder financeiro era amparado por frágeis alicerces tributários e o mesmo não dispunha de capacidade para importar, ocupado com a operação e expansão da indústria leve, com limitado financiamento externo. Uma vez restringida a industrialização, a acumulação industrial continuou submetida ao *limite em última instância* imposto pela capacidade para importar, e a economia brasileira persistiu ocupando uma posição subordinada na economia mundial capitalista.⁶¹ A industrialização é *restringida*, na formulação de Cardoso de Mello, pois configura um padrão horizontal de acumulação, onde "nem a capacidade produtiva cresceu adiante da demanda, nem, muito menos, houve grandes e abruptas descontinuidades tecnológicas"⁶² - as quais só viriam com a implantação do Plano de Metas.

⁵⁸ id., p. 108.

⁵⁹ Fiori. O Vão op.cit., p. 86.

⁶⁰ Mello. op.cit., p. 114.

⁶¹ id., p. 116.

⁶² id., p. 117.

Quais, portanto, as *diferenças* na intervenção estatal? Ela é restrita, mas o Estado tem possibilidade de afetar todos os preços da economia; os controles estabeleceram-se de modo fragmentado, pontual e compartimentado.⁶³ "O acentuado grau de centralização, condensação de poder e reforço do aparelho econômico central, que teve início com a crise de 30, não deve obscurecer para o analista a sua outra face, seu caráter ainda limitado e restrito".⁶⁴

O fim da Segunda Guerra, seguido da queda do Estado Novo, arrefeceram o processo industrializante. No Governo Dutra diminuiu o impulso de coordenação do Estado na economia, e fragmentou-se a atuação da burocracia econômica, ainda que os instrumentos de intervenção permanecessem. Especialmente significativo foi a manutenção da legislação trabalhista e do corporativismo sindical. Permaneceram os mecanismos de regulação do crédito, dos juros, dos salários, dos institutos e autarquias de regulação, e das empresas públicas.⁶⁵ O Plano SALTE, a abrangente tentativa de planificação do período, apoiado num financiamento de bases precárias, tornou-se uma realidade retórica, sem eficácia executiva. Seu projeto, afinal, não previa diversificação e expansão dos investimentos (estatais ou privados) nas indústrias de base, nem ao menos a expansão das já instaladas. Sem constituir um núcleo estratégico nos planos governamentais, as empresas públicas não alavancaram a industrialização.⁶⁶ Embora não chegasse a se constituir num retrocesso, o Governo Dutra certamente foi uma descontinuidade.

O Segundo Governo Vargas herdou uma conjuntura interna inflacionária, com o setor público deficitário enquanto, externamente, revertia-se a atitude americana para financiamento dos programas de desenvolvimento no Brasil. O esquema varguista pretendia dividir o governo em duas fases, a primeira de estabilização, seguida de outra de empreendimentos, esta última dependente do afluxo de capitais estrangeiros para financiamento de infra-estrutura industrial. Não foi um governo voltado às formas do passado estadonovista, como a figura do Presidente talvez sugerisse. A mudança de forma do Estado que surge em JK prenuncia-se com Getúlio. Pela primeira vez, "de modo explícito, integrado e compatibilizado" as questões agrária, industrial, urbana e institucional foram pensadas como um todo.⁶⁷ Cinco pontos principais compunham a concepção

⁶³ Draibe, pp. 131-32.

⁶⁴ id. , p. 135.

⁶⁵ Draibe, capítulo 2.

⁶⁶ "O setor público não estava aparelhado, nem financeira, nem institucionalmente, para fazer face às crescentes necessidades de capital social básico de suporte a esta industrialização acelerada. Forjou-se, assim, um importante desequilíbrio estrutural, mormente no binômio energia-transporte, que continuou a repousar nas velhas inversões do modelo primário-exportador." Lessa, C.: **15 Anos de Política Econômica**, 3ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1982, p. 19.

⁶⁷ Draibe, op.cit., p.183.

varguista: 1) industrialização rápida a partir da indústria de base e de formação de infraestrutura, com papel de destaque à empresa pública; 2) capitalização e modernização da agricultura; 3) melhoria urbana, assim como na distribuição de renda; 4) organização de um sistema de financiamento; e 5) ordenação da entrada de capitais assim como da remessa de lucros.⁶⁸

Baseado nestes pontos, propôs-se um programa de desenvolvimento de infraestrutura superior à demanda existente, bastante dinâmico, buscando romper os "pontos de estrangulamento". Os setores de bens de produção receberam destaque, e constituiu-se o BNDE como agência estatal para executar os planos, assim como agente do Tesouro para operações financeiras, incluindo garantia aos créditos externos.

O financiamento externo público era o preferido, devido à descrença na empresa privada como investidora em setores de longa maturação. A empresa estatal era o foco dos investimentos, trazendo atrás de si o capital privado nacional. Mas a fragilidade da estrutura administrativa conferia alto grau de ineficiência - através dos conflitos de competência, por exemplo - e o notório desaparecimento do Estado para as novas funções econômicas e sociais tornava difícil o planejamento e execução de planos. A burocracia moderna de "técnicos" não era homogênea, dividindo-se

"como sempre, segundo seus interesses específicos enquanto categoria social do Estado, segundo formas particulares de comportamento e defesa de privilégios e recursos de poder, segundo alianças e compromissos diversos que se estabeleciam entre seus segmentos e outros, dentro ou fora das estruturas estatais."⁶⁹

Foi no governo JK, através da implantação de um bloco de investimentos altamente complementares, que se colocou uma onda de inovações capaz de, alterando a estrutura do sistema produtivo de forma radical, efetivar um "salto tecnológico", ampliando, concomitantemente, a capacidade produtiva à frente da demanda preexistente. Constituiu-se *novo padrão de acumulação*, inaugurando-se nova fase, onde as características da expansão delineiam um processo de industrialização pesada,

"porque este tipo de desenvolvimento implicou um crescimento acelerado da capacidade produtiva do setor de bens de produção e do setor de bens duráveis de consumo antes de qualquer expansão previsível de seus mercados."⁷⁰

⁶⁸ id..ib.

⁶⁹ id.. p.252.

⁷⁰ Mello. op.cit.. p.117.

O capital nacional, assim como o estrangeiro empregado nas indústrias leves não dispunham de instrumentos de centralização e mobilização para a tarefa da industrialização pesada. Esta expansão apoiou-se no Estado e no *novo* capital estrangeiro que se transferia sob a forma de capital produtivo. Como não poderia deixar de ser,

"[a] ação do Estado foi decisiva, em primeiro lugar, porque se mostrou capaz de investir maciçamente em infra-estrutura e nas indústrias de base sob sua responsabilidade, o que estimulou o investimento privado (...). A ampliação do gasto público valeu-se, fundamentalmente, de formas nada ortodoxas de mobilização de recursos financeiros (emissões e, até 1959, confisco cambial), uma vez que não houve qualquer modificação significativa no sistema tributário. Coube-lhe, ademais, uma tarefa essencial: estabelecer *as bases da associação* com a grande empresa oligopólica estrangeira, definindo, claramente, um esquema de acumulação e lhe concedendo generosos favores."⁷¹

A entrada da empresa oligopólica estrangeira, predominantemente européia, resolve tanto o problema da pouca capacidade para importar quanto o de mobilização e concentração de capitais. É fundamental ressaltar, no entanto, que este movimento foi determinado pelo próprio padrão mundial de acumulação, numa dinâmica externa ao Brasil. Nosso capital industrial, incapaz de definir o ritmo da industrialização pesada, "concordou" com a entrada do capital estrangeiro, beneficiando-se dele, pois a demanda derivada da empresa estrangeira faz surgir, crescer e modernizar empresas pequenas e médias nacionais.

Foi o Plano de Metas que deu as condições finais da industrialização brasileira, na constituição de modo pleno de forças produtivas especificamente capitalistas, articuladas no tripé grande empresa estrangeira, empresa privada nacional e empresa pública. O Estado é decisivo como aglutinador do processo de monopolização do capital, viabilizando a constituição do Departamento de Bens de Produção. A formação e articulação desta estrutura, portanto, passam por dentro do Estado. Assim, *no e pelo* Estado passa a regulação capitalista, legitimada pela composição de interesses nos limites amplos da fronteira de acumulação que se descortinava. Paralelamente, para a grande massa da população, o Estado como organização política nacional tinha mínima significação, estando ela submetida a chefes locais de autoridade tradicional. Um velho problema persistia: a fragilidade das bases financeiras e fiscais do Estado, levando ao recurso inevitável das emissões monetárias. Ou antes o contrário: podendo ampliar seu gasto sem alterar necessariamente suas bases tributárias, mediante emissões e confiscos cambiais, o Estado descobre a fórmula mágica de "fugir para a frente", compatibilizando velhos compromissos e colocando a inflação como mecanismo básico do financiamento do desenvolvimento industrial.

⁷¹ Mello, op.cit., p.118.

Após o grande salto do Plano de Metas, observava-se que a estrutura estatal tornara-se acanhada e estreita comparada ao avanço da estrutura industrial e da organização oligopólica. E aparecem como movimentos simultâneos a cartelização das oportunidades de acesso aos incentivos e benesses do Estado, assim como as formas de participação "privada" nos processos de elaboração das políticas.⁷² O *objeto* do Estado torna-se inapelavelmente a indústria, num contexto periférico e subordinado, embora seu *conteúdo* continue perpassado por toda uma tradição corporativa-patrimonialista, assumindo, portanto, um caráter *dual*.⁷³ O desequilibrado esquema federativo acentua tais tendências, sobrepresentando estados bastante atrasados, e mantendo a dominação tradicional. Nela, as massas amorfas, urbanas e rurais, só valem no momento da barganha do voto, sujeitas então a promessas de satisfação imediatistas e economicamente inconsequentes. Conforme observou Furtado,

"[c]ria-se assim, um círculo vicioso pelo qual a feudalização do poder é causa da ineficiência administrativa e esta última é condição para que continue a divisão do poder. Sob certo aspecto, o Governo Central é principalmente um aparelho arrecadador de impostos, nas zonas urbanas e nas partes mais desenvolvidas do país, os quais se destinam à manutenção de uma máquina administrativa sob controle da velha classe dirigente e servindo aos interesses desta."⁷⁴

Segue-se a JK um período de grande turbulência política, juntamente com uma acentuada crise econômica. A seguirmos a interpretação de Cardoso de Mello, o aumento da produtividade da economia (seja pela atualização dos rendimentos de escala das novas inversões que principiam a operar no final dos anos 50, seja devido ao aumento das economias externas provenientes dos investimentos em infra-estrutura) não se transferiu aos preços nem aos salários, aumentando continuamente as margens brutas de lucro, pois os mercados industriais apresentavam-se fortemente oligopolizados, e o mercado de trabalho era bastante competitivo.⁷⁵ Também relevante, segundo este autor, foi a concentração de investimentos em indústrias não essenciais pois, sendo dificultadas as importações de produtos pouco essenciais, mais atraentes se tornavam estes mesmos setores para produção interna. Acrescente-se a isso a tendência à sobrecapitalização e sobremecanização industrial nestes setores não-essenciais, devido aos subsídios implícitos na importação de equipamentos.

⁷² Draibe, op.cit., p.253.

⁷³ Para uma interessante interpretação, ainda que reducionista, ver Ignácio Rangel: *A Dinâmica da Dualidade Brasileira*. Revista Brasileira de Ciências Sociais II (2), Julho de 1962. Rangel adverte ali para a necessidade de um mercado financeiro adequado, e prognostica o fim da dualidade com a ascensão das massas assalariadas ao pacto de poder da República - condições ainda hoje não satisfeitas.

⁷⁴ Furtado, *Obstáculos*, p.143.

⁷⁵ Mello, op.cit.,pp.121-22.

Outra consequência importante do período foi a não-modificação da estrutura ocupacional da população. Nas áreas urbanas, o afluxo de população que não encontra emprego no campo, devido à perda de dinamismo da agricultura de exportação, numa situação de concentração de renda, gera um mercado de serviços que absorve quantidades importantes de mão-de-obra, mas abriga grande subemprego. Também exigem cada vez mais infra-estrutura, de maneira que tudo isto necessita maior provisão de bens. Se a economia cresce, o problema se minimiza. Mas não foi isto o que aconteceu a seguir. Manifestou-se no início dos anos 60 uma depressão, com grande queda nas taxas de crescimento e aumento da inflação. A inexistência de um adequado volume de investimento, capaz de assegurar a manutenção de uma alta taxa de expansão econômica, relacionou-se não de maneira estrita com limitações da capacidade produtiva, mas sim a problemas relacionados com a estrutura da demanda e com o financiamento.⁷⁶ A perda da funcionalidade do mecanismo inflacionário terminou por levar a pressões trabalhistas, fazendo com que o conflito entre as massas urbanas mobilizadas pelo populismo e as estruturas tradicionais de poder entrou assim numa fase crítica, agravada também pelas restrições ao capital estrangeiro, detendo os planos de investimento nos setores mais dinâmicos. No auge da crise, o Estado foi apoderado por novos "donos".

I-3 - MILAGRE E CRISE

O movimento militar de 1964 levou ao poder um grupo estruturado, e pretendeu um rompimento claro com o passado populista. Segundo um de seus críticos,

"[e]stávamos agora diante de um projeto "modernizador", que partia da idéia de que tanto a distribuição equitativa da renda como a convivência democrática somente são alcançados nas fases superiores do desenvolvimento. Assim, havia antes que conhecer as dores do parto da "acumulação primitiva". Para essa gente, o desenvolvimento é um processo de domesticação da sociedade, requer o exercício de um poder autoritário. Enfim, era a vitória da doutrina da modernização tutelada."⁷⁷

Em novembro de 1964 apareceu o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que acentuava a importância da manutenção, ou da recuperação, das taxas de crescimento da economia. A convicção da necessidade de reformas institucionais acompanhou o PAEG desde seu diagnóstico, com destaque para três áreas que refletiriam os estrangulamentos institucionais da economia: 1) a desordem tributária; 2) as deficiências de um mercado financeiro subdesenvolvido, e a inexistência de um mercado de capitais; e

⁷⁶ A análise clássica está em *Além da Estagnação*. M. C. Tavares e José Serra. in Tavares. *Da Substituição de Importações...*, op.cit.

⁷⁷ Furtado, C. *Os Ares do Mundo*. Rio. Paz e Terra. 1991, pp. 21-2.

3), as ineficiências e as restrições ligadas ao comércio exterior.⁷⁸ Foram empreendidas as seguintes reformas: *fiscal*, atualizando a estrutura de impostos, e aumentando a carga da União em detrimento dos Estados e Municípios; *monetária*, criando o Banco Central, Conselho Monetário Nacional e novo padrão monetário; *financeira*, instituindo a correção monetária, regulando o financiamento do setor público, dos agentes financeiros, mercado de capitais, fundos sociais, dívida pública, etc; e também uma reforma *administrativa*, que procurou flexibilizar as esferas descentralizadas da administração pública federal. O combate à inflação era qualificado no sentido de não ameaçar o ritmo da atividade produtiva. Três eram as normas "básicas" do programa desinflacionário: contenção dos déficits governamentais, política salarial e política de crédito às empresas.

Junto a estas reformas, instituiu-se uma política de drástica compressão salarial. Assim,

"usando o poder, sobre a sociedade em geral e os sindicatos em particular, de que dispõe o governo autoritário, foi possível fazer diretamente aquilo que a ortodoxia pretende conseguir através da recessão e do desemprego: solucionar o impasse distributivo através da redução da parcela salarial."⁷⁹

Cardoso de Mello resume da seguinte forma o período:

"O capitalismo brasileiro tinha condições para passar a um esquema de expansão cujos estímulos emanavam do próprio sistema (sem que isto significasse o enfraquecimento dos laços de dependência externa, tomando-os, pelo contrário, mais estreitos). Dadas as condições materiais, este novo esquema impunha, ao nível econômico, reajustes pelo lado da estrutura da demanda, maior acumulação de recursos para investimento, definição de projetos rentáveis e complementares à capacidade produtiva preexistente, bem como algumas "correções" de estrutura produtiva através da eliminação de atividades sob a proteção da inflação e que não faziam sentido para o novo esquema de expansão. Esse quadro de soluções só poderia ser viável a partir de uma reordenação da política econômica pública no que diz respeito a financiamento, distribuição da renda, orientação dos gastos e assinação de recursos, exigindo, ainda, uma rearticulação do sistema monetário-financeiro em outras bases."⁸⁰

A partir de 1967, como resultado das reformas, estavam fixadas as bases do período de rápido crescimento que se iniciou em 1968. Existia capacidade ociosa a ocupar, elevou-se o crédito ao consumidor e, especialmente, havia grande liquidez internacional, que se junta ao incremento das exportações. Ocorre a partir daí maior integração brasileira

⁷⁸ Resende. André Lara: "*Estabilização e Reforma: 1964-1967*". in Marcelo de Paiva Abreu (org.), *A Ordem do Progresso - Cem Anos de Política Econômica Republicana*; Campus. Rio. 1990. p. 228.

⁷⁹ id., p. 229.

⁸⁰ id., p. 172.

à economia internacional. A recuperação financeira do Estado foi o ponto de partida da retomada do crescimento. O dinamismo do período até 1973 deveu-se principalmente à demanda interna, estimulada por políticas setoriais do governo. Os bens de consumo duráveis assumiram a liderança da indústria manufatureira, enquanto o excesso de demanda era resolvido ou através da inflação, ou por importações. A taxa média de crescimento do PIB entre 1967 e 1971 foi de cerca de 10,2 %, e subiu a quase 12,5% entre 1971 e 1973. Esta expansão acelerada possuiu algumas condições particulares: a capacidade para importar cresceu 150% entre 67 e 73 "impulsionada por um *export-drive* facultado pelo crescimento sem precedentes do comércio mundial no pós-guerra e apoiado por um generoso sistema de incentivos fiscais e creditícios. Por outro lado, a sobreliquidez do mercado financeiro internacional permitiu que financiássemos um crescente déficit em conta corrente, com a entrada maciça de empréstimos em moeda."⁸¹ Nestas condições de crescimento das importações pela aceleração da taxa de acumulação e pela relativa atrofia dos setores básicos, seriam inevitáveis problemas de balanço de pagamentos. O crescimento das exportações, ainda que elevado, seria insuficiente para cobrir o déficit em conta corrente, não sendo capaz, simultaneamente, de cobrir as importações e fazer frente ao desequilíbrio da conta de serviços. *Em tais circunstâncias*, o endividamento externo era inevitável.

Neste período, o novo sistema tributário evitou o recurso acentuado das emissões, e a estrutura do gasto público estruturou-se de modo mais adequado. A modernização do aparelho do Estado, de acordo com a estrutura burocrática da grande empresa, desnivelou os níveis salariais no setor público, acentuando a desigualdade distributiva. Aumentando seu papel de mobilizador e concentrador do excedente, o Estado agiu como repassador de fundos ao setor privado, satisfazendo, ainda que de forma diferenciada, aos vários setores capitalistas.

O capital nacional que se reestruturou não foi apenas o capital industrial:

"O novo pacto centralizador, excludente e autoritário reforçou sobremaneira a posição do capital mercantil, agrário e bancário, que constituía e ainda constitui o verdadeiro bloco dominante.(...) A conglomeração bancária (...) permitiu a concentração do capital financeiro nacional (...)"⁸²

Ocorre que o crescimento acelerado da indústria de bens duráveis tinha, necessariamente, fôlego curto, num país onde a base da pirâmide salarial não tem acesso a estes bens. Também estavam estreitos os limites para a expansão da indústria de bens de

⁸¹ "Reflexões Sobre a Crise Atual". J.M.C. de Mello e L.G. Belluzo, in **Desenvolvimento Capitalista no Brasil - Ensaio Sobre a Crise**: Vol 1; São Paulo. Brasiliense, 1982. p. 149.

⁸² **O Grande Salto para o Caos**, M.C. Tavares e J.C. de Assis, Jorge Zahar, Rio, 2^a. ed., 1986, p.39.

produção, devido aos problemas de financiamento, Necessitava-se de grande concentração de capital, além de financiamentos externos. Estes últimos tomariam a forma ou de investimentos diretos, ou financiamento de longo prazo, nenhum dos quais então disponível, uns pela cautela que já se estabelecia nas empresas multinacionais, outros pela dependência dos recursos limitados das agências financeiras oficiais. Em 72/73, o ciclo expansivo atinge o auge, explicável "pela combinação da aceleração vertiginosa do crescimento da indústria de bens de produção e pela política econômica, que conseguiram manter a demanda de duráveis em um patamar bastante elevado, ainda que a uma taxa declinante."⁸³ O declínio da taxa de acumulação do setor de duráveis deu o sinal do fim do ciclo, que se torna manifesto em 1975.

O primeiro choque do petróleo provocou sério desarranjo nas contas externas, em 1974. As opções para enfrentar o choque dependiam do diagnóstico feito sobre a *natureza* do desequilíbrio que se enfrentava. As maneiras básicas eram financiamento (implicando no diagnóstico que o desequilíbrio era transitório, e através do uso de reservas e créditos externos), ou ajustamento (diagnosticando o desequilíbrio como permanente, enfrentado através da utilização das políticas fiscal e monetária para desaquecer o mercado, desvalorização cambial e outros ajustes de preços relativos). Com a implantação do II PND, tem-se uma estratégia mista de financiamento e ajustamento, com ênfase no primeiro. Neste plano, através da presença ativa do Estado (como fomentador de atividades, distribuidor de renda, etc), e do lançamento de um pacote de investimentos, procurou-se tornar o país menos dependente das importações, completando-se e harmonizando-se ao máximo a matriz produtiva brasileira. A princípio, a questão era como fazer com que os recursos fossem aplicados nos setores vitais para o desenvolvimento, reduzindo o déficit da balança comercial. A ênfase sai dos bens duráveis de consumo, agora em condições de recessão mundial, para a busca de atividades que superassem a atrofia dos setores produtivos de insumos básicos e bens de capital. Atacava-se, simultaneamente, a crise e o subdesenvolvimento.

"[O] avanço da ação reguladora do Estado, mediante políticas de estímulo e orientação de decisões privadas, bem como a ocupação de novos espaços pelas empresas públicas, era algo *inerente* à decisão maior de levar adiante o desenvolvimento em meio à crise e responder ao estrangulamento externo através da reestruturação do aparelho produtivo."⁸⁴

O financiamento do II PND trouxe uma política monetário/cambial inconsistente, criando também o mecanismo da "ciranda financeira", no qual, forçando a taxa de juros, a

⁸³ Mello e Belluzo, op.cit., loc. cit., p. 154.

⁸⁴ **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. A.B. de Castro e F.E.P. de Souza. Paz e Terra, Rio. 2ª. ed., 1985, p. 42.

partir da taxa de descontos das LTNs, o governo incentivava as empresas, em especial as públicas, a tomarem empréstimos externos em moeda, aproveitando-se da liquidez elevada e das baixas taxas de juros externas. Tais recursos, ao entrar para cobrir o déficit no balanço de pagamentos e ampliar o nível de reservas criavam indesejáveis aumentos de liquidez, cujo enxugamento era feito através da colocação de mais LTNs, a taxas crescentes de desconto, realimentando o processo.⁸⁵

Alguns autores viram no segundo PND um caso extremo de descolamento do Estado de suas bases de sustentação. O projeto de industrialização é ostensivamente assumido, numa estratégia onde, de acordo com Castro, o Estado surge inegavelmente como sujeito, sendo o objeto, antes de nada, a economia, ou o mercado, *e não a sociedade*. Naquele momento, no plano político, o Estado também era, ostensiva e autoritariamente, o sujeito, sendo o objeto a sociedade. Ainda segundo Castro, a perversão política estava nos métodos pelos quais o II PND foi definido e implementado. O Plano fez sua trajetória como um "produto de gabinete", incapaz de suscitar o apoio ou mobilização da sociedade, que não o elaborou, nem tinha como controlar a sua execução. Realizou a transformação pretendida na estrutura produtiva, em grande medida, e a um custo superior ao planejado. Fracassou totalmente, isto sim, na estratégia redistributiva simultânea ao crescimento do bolo.

Outro aspecto importante foi que não se preparou a superação do padrão tecnológico da Segunda Revolução Industrial, num momento em que os países desenvolvidos consolidavam novo padrão tecnológico baseado na microeletrônica, a partir de então o setor mais importante para a inovação tecnológica.

Desta forma, entre 1973 e 1980 a economia faz a "marcha forçada", procurando subir a rampa das indústrias capital-intensivas e tecnológico-intensivas. Contudo, a estrutura de investimentos do Plano de Metas descoordenou-se, devido: 1) à mudança de estratégia do capital multinacional, 2) pelo aumento da importância do capital privado nacional, especialmente no setor de bens de capital, mas sem que lhe fossem proporcionadas condições tecnológicas, gerenciais e financeiras adequadas e 3) pela não alteração da estrutura de financiamento do Estado, e consequente deterioração das contas públicas. É o que veremos a seguir.

⁸⁵ Teixeira, A.: *O Ajuste Impossível - Um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil*. Rio. Editora UFRJ. 1994. , pp. 100-1.

I - 4 - OS ANOS 80: CRISE E ESTAGNAÇÃO

A grande deterioração da capacidade de intervenção do Estado na década de 80 originou-se da opção concretizada no II PND, posteriormente aprofundada em reiteradas renovações de sua perspectiva. As datas básicas foram o segundo choque do petróleo em 1979, a crise da dívida em 1982, a redemocratização em 1985, e a nova constituição de 1988. A ênfase na permanência de um padrão de desenvolvimento ocasionou um impacto negativo cada vez maior nas contas públicas.

As reformas da década de 60, ao descaracterizarem a federação, centralizando os tributos na área federal, tiveram duas consequências principais: primeiro, a perda de autonomia de Estados e Municípios, em contraponto ao modo tributário-fiscal tradicional; segundo, a criação da possibilidade de intervenção centralizada da esfera federal, através da concessão de subsídios que viriam a corroer a receita pública: o governo federal abriu mão de seu potencial de arrecadação em favor do setor privado, diminuindo sua representatividade como instrumento financeiro de planejamento governamental.⁸⁶ Criaram-se formas indiretas de estímulo ao setor privado, sem controle social e, sobretudo, sem uma noção exata, em cada período, do montante da transferência.

O aparelho estatal também especializou funções em seus distintos segmentos: enquanto a Administração Direta cumpria funções tradicionais, fundações e autarquias cumpriam funções "complementares" de políticas sociais, "apoiadas em recursos oriundos de 'contribuições sociais', muitas vezes meramente receitas fiscais não vinculadas às normas que regem o sistema tributário ou a seguridade social".⁸⁷ As empresas estatais cumpriam, por sua vez, funções estratégicas no tecido industrial. Tal fragmentação potencializou a ineficiência e descoordenação do setor público.

O princípio da crise dos anos 80 pode ser traçado na incapacidade do governo de continuar estimulando o nível de investimentos necessário ao crescimento. Aspecto fundamental diz respeito à crescente estatização da dívida externa, "que só pode ser entendida a partir da institucionalização dos canais de ingresso de capitais de empréstimo, após 1964, e pela sua importância na redefinição do padrão de financiamento dos setores público e privado."⁸⁸ Objetivando controlar a inflação através de uma contenção tarifária, e na ausência de uma reforma tributária para viabilizar o aporte de recursos fiscais, optou-se pelo financiamento externo, numa linha de menor resistência, na direção da maior liquidez

⁸⁶ Afonso, J.R.R. & Dain, S. : *O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: o Caso do Brasil*. Rio, IEI/UFRJ. mimeo. 1987. p. 4.

⁸⁷ Carneiro, R.M.: "A Economia Brasileira nos Anos 80": Tese de Doutorado, Campinas, Unicamp. 1991. p.124.

⁸⁸ id., p.115.

internacional. Dada a participação estatal na economia, este foi o grande determinante estrutural para a crise dos anos 80.

O setor público brasileiro, ao contrário de países como México e Chile, não é eminentemente exportador. É o setor privado que cumpre esta função, com uma estrutura de financiamento dependente de recursos externos, e sustentada pelo capital estatal, especialmente no crédito a longo prazo. A participação estatal é dupla: na oferta de crédito para investimento bancado pelas instituições oficiais, e na centralização das obrigações em moeda estrangeira, a que já nos referimos como "estatização da dívida".

Assim, a capacidade de gasto do Estado cumpre tanto a função de arbitragem quanto a de coordenação de interesses, legitimando politicamente suas ações neste processo. O capital privado, ao investir, produzir e apreçar segue a sinalização dada pelo Estado. Mas inexiste um mecanismo eficiente, integrado, de coordenação de política econômica e finanças industrializantes, numa interpenetração entre financiamento, investimento e coordenação. Os bancos, por exemplo, não constituem laços orgânicos com outros tipos de capitais, especialmente o produtivo - buscam apenas funções de intermediação, seguindo a lógica da valorização financeira.

Nos primeiros anos da década de 80 as empresas privadas cumpriram um processo de ajustamento patrimonial e financeiro voluntário, via aplicações financeiras e diminuição da tomada de recursos de terceiros.⁸⁹ Já as empresas estatais, utilizadas como parte da política econômica - seja para obtenção de recursos externos, seja para controle da inflação - tiveram sua capacidade de autofinanciamento muito deprimida. Assim, a contenção orçamentária, ao reduzir os recursos para os projetos em andamento, reforçou a busca de financiamento externo.⁹⁰

Entre 1979 e 1982, ocorreu profunda deterioração do padrão de financiamento externo, em sequência à troca de política monetária americana e ao segundo choque do petróleo. "O crescimento da dívida líquida é maior do que o aumento da dívida bruta, demonstrando que o endividamento adicional foi insuficiente para cobrir o déficit em transações correntes, tendo esse fato resultado em importante perda de reservas."⁹¹

As reformas heterodoxas iniciadas por Delfim Netto constituíram-se no capítulo final do ciclo de crescimento do regime autoritário. Apesar de uma visão correta quanto à dimensão doméstica do desequilíbrio - expressa na deterioração do financiamento público - subestimou-se a restrição de financiamento externo. O ajuste na balança comercial -

⁸⁹ Almeida Filho, N.: "Os Limites Estruturais à Política Econômica Brasileira nos Anos 80/90": Tese de Doutorado, Campinas, Unicamp, 1994, pp. 171-72.

⁹⁰ Carneiro, op. cit., p. 111.

⁹¹ id., p. 113.

crescimento das exportações e ajustamento na pauta de importações - não eliminou o desequilíbrio comercial, que se somou, assim, ao déficit financeiro. A reversão da política econômica em 1981, buscando o controle do balanço de pagamentos a qualquer custo, terminou por levar à recessão. Com juros externos muito elevados, as taxas internas ficam indevidamente altas, gerando maior especulação, pressionando os custos financeiros das empresas e tornando os preços mais rígidos. Esta recessão, somada à quebra mexicana de 1982, e à grande pressão sobre as importações, faz com que o déficit público fosse atacado via subsídios, correção de preços públicos e controle dos orçamentos, levando a uma explosão inflacionária, com intensos movimentos de preços relativos - maxi, preços agrícolas, política energética, salários - ao mesmo tempo em que o serviço da dívida foi pressionado, e o déficit comercial aumentou.

Os primeiros anos da década de 80 caracterizaram-se, em resumo, por uma administração "tópica, circunstancial e politicamente irresponsável do balanço de pagamentos"⁹², contraposta a uma política econômica interna de mera acomodação ao estrangulamento externo, sob uma inflação que chegou, finalmente, aos três dígitos. A colapso mexicano no final de 1982 deu o sinal do encerramento do sistema internacional até então vigente de créditos privados, passando a seguir para a etapa dos financiamentos involuntários, supervisionados pelo FMI.

Esgotara-se a política de financiamento do choque do petróleo⁹³. O eixo de decisões de política econômica se transferiu para Washington e Nova York. O desarranjo estrutural brasileiro liga-se, assim, às transformações na ordem construída em Bretton Woods, ao ajustamento dos países centrais ao choque do petróleo e à reestruturação industrial iniciada nos anos 70, e aprofundada nos anos 80.⁹⁴ Nesta década, prevaleceu no Brasil a idéia de que a estabilização é o passo necessário para a retomada do crescimento, constituindo-se em aspecto funcional à lógica de empurrar para a frente as transformações sociais. Fracassado este objetivo, o Estado se fragilizou, e simultaneamente, agravou ainda mais os problemas inerentes ao padrão de financiamento.

O período democrático caracterizou-se pela primazia das tentativas de estabilização dos preços sobre a retomada do crescimento. Na segunda metade da década de 80 não se pode configurar o constrangimento externo como o aspecto determinante do comportamento da economia; os problemas advêm principalmente da impossibilidade de mudanças no sentido do equacionamento global do financiamento.

⁹² O Grande Salto.... op. cit.. p. 77.

⁹³ O comentário do então ministro Langoni, em meados de 1983, de que a política econômica era "socialmente injusta e economicamente ineficiente" dá o tom para o período.

⁹⁴ Tavares, M.C.: *"Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais: A Modernização Conservadora"*, in Tavares e Fiori. *Desajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio. Paz e Terra. 1993.

"Na primeira metade da década, o esgotamento da fonte de financiamento e os altos juros da dívida, ambos externos, impuseram um constrangimento suficiente para impor, mantidas as demais condições, um estancamento do crescimento global. O serviço da dívida externa chegou a representar 102% de nossas exportações. Contudo, o impulso exportador inverteu o quadro de tal maneira que, em 1990, o serviço efetivo da dívida representava apenas 26% das exportações. Além disso, a dívida total manteve-se praticamente constante em relação ao PIB - em torno de 30%-, de 1979 a 1990. Portanto, do ponto de vista do quadro internacional o que pode ser tomado como elemento negativo determinante para o desempenho da economia e, particularmente, dos investimentos é a saída líquida de capitais."⁹⁵

Em meados da década esgotou-se o papel econômico do Estado como colocado nos parâmetros do padrão de desenvolvimento adotado pelo II PND: os problemas recorrentes de financiamento do setor público formam estoques de dívida importantes, cuja rolagem sustenta um processo extremado de valorização financeira. "A questão não diz respeito tanto aos volumes totais, mas à incapacidade de sua gestão, sobretudo à luz da insuficiência das receitas líquidas e da forma de financiamento das atividades públicas."⁹⁶ Num ambiente estruturalmente instável, agentes privilegiados passam a procurar espaços adicionais de acumulação às custas da fragilidade de operação do setor público, pressionando a inflação.

A "Nova República" brasileira, democracia negociada, pactuada, sob os olhares agora televisivos do grande ausente, do ausente inevitável, foi inaugurada sob o signo da "transição". Não se percebeu no percurso daquele esquema político uma equação de classes emergentes, de domínio modificado, estando as mudanças proclamadas além dos olhos televisivos e das proclamadas intenções dos atores. Um governo de maior base consensual, que levaria à legitimidade, procurando a compatibilização de participação social e instituições políticas? Ou apenas uma congruência maior entre governo e sociedade civil,

"mantidos os freios e os controles de um estamento, classe dominante ou grupo dirigente. Em lugar de uma mudança efetiva, com o licenciamento das elites tradicionais, um *modus vivendi*, um jeito em que um e outro segmento se tolerem e, na melhor das hipóteses, articulem compromissos de convivência. Para quem experimentou o antagonismo, na relação amigo-inimigo, o lucro não é pequeno, nem desdenhável."⁹⁷

Tarefas urgentes aguardavam o novo governo. Entre outras, a redistribuição da carga fiscal, a fim de recuperar a capacidade de poupança do Estado; criação de novas oportunidades de investimento (colocação de nova política industrial) e redistribuição de

⁹⁵ Almeida Filho, op. cit., p. 205.

⁹⁶ id., p 212.

⁹⁷ Raimundo Faoro: "A Cautelosa e Desconfiada Expectativa". *Folhetim*, Folha de São Paulo, 10/03/1985.

renda a favor dos assalariados, a fim de conseguir sustentação parlamentar, e neutralizar o conservadorismo da estrutura herdada.⁹⁸ Mas o governo Sarney, ao assumir em 1985, faz sua opção de política econômica na continuidade das linhas mestras, ao menos a princípio. Congelam-se tarifas e preços públicos e subsidiou-se assim, implicitamente, o setor privado, especialmente os exportadores. Com atualização das tarifas, recrudescceu a inflação. Embora o balanço do primeiro ano fosse positivo em termos de crescimento do PIB, saldo comercial e aumento salarial, a inflação permaneceu fora de controle.

Com o Plano Cruzado, em 1986, inaugura-se a fase mais recente e conturbada da história brasileira. Foi este Plano, e aqueles que se seguiram, que deram o caráter específico à "Nova" República. O Plano teve importância e significado particulares, cuja análise escapa aos escopo deste trabalho. Importa notarmos que seu fracasso fragilizou o processo de criação de "riqueza nova" e fortaleceu o de manutenção da "riqueza velha", fragilizando as decisões de investimento e fortalecendo as aplicações financeiras. Num sentido amplo, podemos dizer que seu insucesso se explica por sua incapacidade de levar adiante reformas de profundidade, reestabelecendo novos eixos de expansão para a economia. Assim, ao preservar a natureza da acumulação de capital que se apresentava, acabou fortalecendo a avaliação de manutenção da estrutura econômica e, portanto, do próprio padrão de desenvolvimento.⁹⁹

Os Planos que se seguiram ao Cruzado, na década de 80, com sua insistência em reformas monetárias, equilíbrio fiscal, congelamento de preços, salários, câmbio e aluguéis, sem atingir resultados consistentes, indicaram que a natureza da estrutura econômica, inalterada, impedia a consecução dos objetivos procurados. Afinal uma economia, nota Conceição Tavares, só pode ser considerada ajustada, do ponto de vista fiscal, quando o padrão de financiamento e de gestão do setor público ganha autonomia suficiente para absorver as flutuações do balanço de pagamentos sem solapar o equilíbrio fiscal.¹⁰⁰

Neste contexto, a perda progressiva de capacidade de intervenção do Setor Público adquire maior relevância para nossa análise. Genericamente, podemos dizer que ele é obrigado a absorver os custos dos processos de estabilização: internamente, suas atividades ampliadas não se compatibilizaram com formas adequadas de financiamento, engendrando uma crise fiscal; e externamente, o fato de ser o principal devedor em divisas, sem controlar a geração das mesmas, implica numa sobrecarga adicional.

⁹⁸ Silva Dias, G.L. & Aguirre, Basília: *Transição Econômica e Ingovernabilidade*. São Paulo em *Perspectiva* 4 (1), jan/mar 1990.

⁹⁹ Almeida Filho. op. cit., p. 223.

¹⁰⁰ Tavares, M.C.: *"As Políticas de Ajuste no Brasil: os Limites da Resistência"*. in Tavares e Fiori. *Desajuste Global...*, op.cit., p. 77.

"O agravamento dos problemas financeiros do Estado resultou sobretudo do estreitamento das suas fontes de financiamento, processo este que teve início com a retração do financiamento externo e que se aprofundou como resultado da aceleração inflacionária e da crescente desconfiança em relação à capacidade de pagamento do governo.(...) A análise da evolução das contas governamentais no período 1983-88 indica que a crise financeira do setor público resultou não apenas da deterioração do orçamento primário, mas sobretudo de um forte retração da disponibilidade de financiamento não-inflacionário."¹⁰¹

As políticas de estabilização agravaram a crise brasileira, pois efetuaram-se na ausência de uma reorganização da estrutura econômica, e foram simultâneas a práticas empresariais inflacionárias, incapazes de retomar o dinamismo da produção e do investimento.¹⁰² Nos momentos-chave da crise optou-se pela manutenção da estrutura, e pelo aprofundamento da matriz tecnológico-industrial: em 1979 (segunda crise do petróleo e política de dólar forte), em 1985 (transição política interna e condições externas favoráveis), em 1988 (constituente) e em 1990 (posse de governo eleito diretamente). Mas como observara Hirschman, mais do que completar uma sequência de substituição de importações, um NIC deve, em algum momento de sua trajetória, fazer uma quebra como todo o processo,

"dispensing with the services rendered by imports in mapping and developing its own market. (...) In fact, the mark of a country reaching industrial maturity is that it will more and more frequently short-circuit the import-substituting sequence either spontaneously, as when a country achieves a position of entrepreneurial and technological leadership in some product line, or as a result of deliberate public policy.(...) Such a policy resembles, but goes one step beyond, the familiar protectionism that is meant to foster the substitution of imports by domestic production, and it may be called *import-preempting industrialization*."¹⁰³

Através de que processos os padrões podem ser modificados? Quais as condições que determinam a permanência ou modificação de padrões distintos de desenvolvimento?

"Caberia perguntar: um sistema de poder orientado para a preservação do *status quo* tem condições para formular e executar uma política de desenvolvimento em um país em que o desenvolvimento requer necessariamente modificações na própria estrutura social? Caso não tenha condições de realizar esta política, terá viabilidade histórica esse sistema de poder ou tenderá a um impasse como ocorreu no caso anterior? Esse impasse terá possibilidade de prolongar-se ou levará rapidamente a nova ruptura? A

¹⁰¹ Batista Jr., Paulo Nogueira: "*Déficit e financiamento do setor público brasileiro: 1983-1988*"; *Revista de Economia Política*, vol 10, nº4 (40), out/dez 1990, pp. 6 e 29.

¹⁰² As conclusões que se seguem acompanham as de Almeida Filho, pp. 244 e segs.

¹⁰³ Hirschman, A.O.: "*The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection*"; *Latin American Research Review* XXII, 3, 1987, p. 22.

experiência brasileira no futuro imediato deverá esclarecer estas questões?"¹⁰⁴

Estas, precisamente, as mesmas interrogações de Furtado no início do período autoritário, conservando uma validade notável após 25 anos.

Nos anos 80 o Brasil assistiu uma transição caracterizada por alteração definitiva de elementos estruturais, sem a possibilidade de volta ao padrão anterior. Num sistema com limitada capacidade de absorção de modificações estruturais - limitada *flexibilidade* - a mudança na estratégia do capital privado estrangeiro, ao não mais considerar o espaço nacional de valorização como prioridade não pode ser compensada por um aumento da participação estatal e privada doméstica.

"A razão é que a estrutura de investimentos é sustentada - quantitativa e tecnologicamente - pela dinâmica do setor de bens de consumo durável, predominantemente estrangeiro. Se este setor muda a estratégia de concorrência, diminuindo o nível de seus investimentos, a consequência é imediata para a taxa de crescimento global da economia."¹⁰⁵

Com a alteração nos pesos relativos dos setores e tipos de capital - do tripé estrangeiro, estatal e privado nacional - na taxa de investimento global, deve haver uma modificação na estrutura dos investimentos, que só poderia ser caracterizada por uma mudança na ênfase dinâmica do setor de bens de consumo durável para outros setores da economia, que assumiriam a vanguarda tecnológica e de produção. Contudo, o estancamento e inversão dos fluxos financeiros, a partir da moratória mexicana, expôs a vulnerabilidade da economia, e a escassez de divisas teve de ser compensada por um *drive* exportador às custas da diminuição da oferta interna, devido à estagnação do potencial de produção.

Neste ponto devemos assinalar a relação essencial entre a preservação das bases produtivas da acumulação de capital, a natureza das instituições políticas e a forma de representação.¹⁰⁶ A transição brasileira dos anos 80 caracterizou-se pela dificuldade do estabelecimento de uma hegemonia ou consenso social, o que conduziu a uma crise onde faltavam ao governo elementos eficazes para governar. A desarticulação da estrutura econômica refletiu-se na estrutura política, mas sem fazer com que as transformações sociais imprescindíveis à constituição de um novo padrão de desenvolvimento fossem realizadas. As modificações estabelecidas pela constituinte de 1988, por exemplo, incorporaram avanços sociais e novo desenho institucional, mas não criaram ou viabilizaram

¹⁰⁴ Furtado, *Obstáculos*, p. 144.

¹⁰⁵ Almeida Filho, *op. cit.*, p. 248.

¹⁰⁶ *id.*, p. 249.

instituições capazes de dinamizar a economia. As formas de intervenção tornam-se menos efetivas (ou ineficazes) devido à natureza dos problemas estruturais demandando regulação, ou a emergência de novas formas de resistência. Os objetivos sociais não estão acordados, e uma forma concentrada de representação de interesses dificulta a discussão e implementação de uma agenda mínima.

Conclusão do Primeiro Capítulo

O Estado Brasileiro padece de muitos vícios de origem. O Estado transplantado para o Brasil, promotor de favores, contrário à autonomia empresarial, evoluiu de forma autoritária, sem constituir um todo integrado socialmente. Evoluiu, portanto, a reboque das transformações da Primeira Revolução Industrial (1760-1830), sob um regime escravagista, só superado no final do século passado, pela necessidade de expansão da cultura do café. Não avançamos na trilha da Segunda Revolução Industrial (1870-90) e adentramos o século XX como produtores primários.

O "crescimento industrial" periférico cedeu lugar a uma expansão industrial a partir da década de 30. Construiu-se, a partir daí o "Estado capitalista brasileiro", construção presa de pressões e bloqueios, onde o capital industrial desenvolveu-se dependente, sem jamais consolidar sua ascendência numa clara supremacia. A partir de Getúlio e especialmente de JK, formou-se um Estado desenvolvimentista e cartorial, do qual se esperava que esmaecesse as diversidades da heterogênea sociedade brasileira - que persistiam durante o período pré-industrial. Em meados da década de 60, de forma autoritária, tornou-se complementar a crescente acumulação no setor privado e a expansão das atividades do Estado, acumulação dependente, contudo, da parte dinâmica constituída pelas multinacionais e pelos empréstimos externos.

A crise geral de financiamento dos anos 70 terminou por levar a um esgotamento do padrão de industrialização brasileiro, baseado no tripé capital privado/ multinacionais/ Estado. Nos anos 80, o controle e direção do processo de financiamento da acumulação que o Estado estruturara ruiu, dada a reversão dos fluxos de capitais externos. Várias formas de financiamento terminaram por conduzir a um perfil de industrialização sem integração tecnológica ou política. A quebra do poder discricionário do Estado sobre o valor do dinheiro e das normas, assim como sobre o volume e alocação do crédito, além da obrigação estatal de financiar ou mesmo executar diretamente gastos sociais e investimentos ampliados, o impediram de definir ou sustentar a expansão da acumulação. Coincidem assim, ao final da década, uma crise de governo e uma crise de Estado, justamente quando eclode de forma definitiva uma Terceira Revolução Industrial. O capítulo seguinte irá focar os desenvolvimentos decorrentes desta evolução.

CAPÍTULO II : TRANSFORMAÇÕES CAPITALISTAS E NOVAS FORMAS INDUSTRIAIS

Este capítulo afasta-se da consideração dos problemas tipicamente brasileiros. Seu intuito é uma consideração geral das duas últimas décadas. Pretende traçar um panorama, dos tipos principais de transformações ocorridas no sistema capitalista. Iniciamos com um sumário das transformações econômicas e políticas, especialmente da retomada da hegemonia americana nos assuntos mundiais. Em seguida, descrevemos a importância distinta assumida pela acumulação de tecnologia, especialmente nos processos industrializantes tardios. Posteriormente, utilizando-se da literatura recente referente às industrializações tardias (com destaque para a Coréia), aborda-se o relacionamento do sucesso asiático com a intervenção pública. O objetivo é tentar relacionar as mudanças na economia mundial, juntamente com as mudanças na organização da produção, às políticas dos Estados individuais.

II -1 - TRANSFORMAÇÃO DAS REFERÊNCIAS ECONÔMICAS

O historiador Geoffrey Barraclough observou, no fim da década de 70: "...every sensible person knows that we stand at the end of an era in economic history".¹ Até então, haviam sido dois os padrões principais na história da indústria. No princípio, predominou o que denominamos "padrão inglês", relativo à Primeira Revolução Industrial. Sua base era a *invenção*, e os aumentos de produtividade efetuavam-se através da busca, por tentativa e erro, por melhores produtos e processos, com firmas de pequena escala pertencentes e controladas por empresários individuais. Seguiu-se o "padrão americano", no qual a industrialização caminhou junto a uma busca incessante pela *inovação*, com a comercialização em massa das invenções individuais, através de um processo que englobou cada vez mais uma sistematização técnica na resolução dos problemas.² A firma de

¹ Barraclough, G.: "The Keynesian Era in Perspective", in Skidelsky, R.(cd.), **The End Of The Keynesian Era**, The Macmillan Press, London, 1977, p.104.

² A chamada "Segunda Revolução Industrial", onde contestou-se a hegemonia britânica. A Alemanha foi o grande paradigma deste segundo padrão. É importante ressaltar, como fez David Landes, que "the reasons for German success in the competition with Britain were not material but *rather social and institutional*, implicit once again in what has been called the economics of backwardness." Landes conclui que "the German system had *institutionalized innovation*: change was built in. There was no assurance of major discoveries (...). But there was some assurance that inventions of whatever origin would be tested and exploited; and there was within industry itself a steady flow of small improvements which cumulatively constituted a technological revolution." Landes, D.: **The Unbound Prometheus**; C.U.P., 1969, pp. 334 e 352, grifos meus. A expressão "economics of backwardness", deve ter se originado do ensaio clássico de Thorstein Veblen sobre a Alemanha: **Imperial Germany and the Industrial Revolution**, A.M.Kelley Publishers, New York, 1964 [1915], especialmente o capítulo IV, "The Case of England".

pequena escala cedeu sua vez à moderna empresa industrial, e o capitalista individual ao administrador das corporações. Uma das autoridades no assunto resume o processo, do ponto de vista da firma:

"The distinctive feature of the firms in the new capital-intensive industries of the late 19th century was that they were able to use new technologies of production to exploit advantages of scale and scope in a way that firms in older labor-intensive industries could not. To reap these advantages, however, they needed to maintain throughput at close to a minimum efficient scale. Therefore, their founders were under great pressure than processors in the other industries to be certain of a continuous flow of inputs and a relatively assured market for their large market."³

Tanto no padrão inglês quanto no americano, a nova tecnologia deu às firmas líderes seu maior ativo na competição. As grandes empresas que se desenvolveram neste período precisaram, depois de estabelecidas, de criar redes de vendas, assegurando entregas regulares aos clientes, assim como serviços de assistência técnica e reparo. Outro imperativo foi o investimento em larga escala em instalações físicas. No momento em que seus mercados - domésticos e, subsequentemente, internacionais - cresciam o suficiente (de modo a viabilizar o estabelecimento de plantas numa escala mínima eficiente), as firmas utilizavam-se de suas habilidades adquiridas, de maneira a se expandir.

Nos anos subsequentes à Primeira Guerra Mundial, a principal estratégia de expansão a longo-prazo das empresas oligopolísticas capital-intensivas foi a penetração em novos mercados, com a intenção de utilizar as vantagens competitivas criadas pelo aprendizado coordenado de rotinas de produção, distribuição, marketing, e melhoria dos produtos e serviços existentes. As habilidades e o aprendizado adquirido pelas empresas alemãs, por exemplo, permitiram que, já em 1929, elas retomassem suas posições nos mercados mundiais.⁴

Partindo destas características gerais, observamos que ocorreu uma crescente convergência do padrão da industrialização⁵, que coexistiu com uma razoável divergência no desempenho entre as nações; acelerou-se o processo de internacionalização, a partir da transnacionalização das grandes empresas americanas, e da difusão de seus padrões de gestão e organização produtiva, tanto em termos da estrutura de produção, quanto da organização industrial; e constituiu-se um padrão monetário internacional baseado no dólar. O mercado mundial tomou a forma de um sistema hierarquizado dispondo, cada vez mais,

³ Chandler, A.: "*Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise*". *Journal of Economic Perspectives*, vol.6, nº 3, Summer 1992, p. 87.

⁴ id., pp. 92-3.

⁵ Ou seja, uma afirmação e generalização dos padrões de produção e consumo, do modo de organização produtiva, controle e gestão, relacionamento capital-trabalho e papéis das economias subordinadas.

de regras gerais. As instabilidades provocadas por desvalorizações competitivas, como as da década de 30, foram combatidas através da criação do sistema monetário mundial e do FMI; os blocos comerciais também foram combatidos através do estabelecimento do GATT (1948).

Em meados dos anos 60, gestou-se a contestação da hegemonia americana. A abundância de dólares com taxas fixas seguiu-se, progressivamente, o rompimento do padrão monetário vigente; as respostas nacionais também minaram o próprio padrão manufatureiro, ao mesmo tempo em que ocorria uma penetração cada vez maior das empresas transnacionais. Três espécies de tensões se uniram, a partir do final dos anos 60, na desestabilização da economia mundial. Primeiramente, observamos as tensões de natureza *monetária e financeira*, que encontram sua expressão máxima na inconversibilidade do dólar, efetivada em 1971, e na adoção de um sistema de taxas de câmbio flutuantes. Neste período expandiu-se enormemente o mercado financeiro, que terminou por se livrar das restrições nacionais, inviabilizando as políticas monetária, fiscal e cambial de qualquer país, e permitindo grande autonomia às empresas transnacionais.⁶

O aumento dos preços da matéria-prima básica, o petróleo, deu o tom para as preocupações *energéticas* do período (ainda que altamente superestimadas, se as considerarmos de nossa perspectiva atual). Enquanto os EUA não procuraram desde logo o ajuste estrutural, juntamente com novas oportunidades de expansão - enfrentando o problema através do ajuste monetário do balanço de pagamentos e do aumento dos preços das suas empresas oligopolizadas - o Japão buscou a reestruturação industrial como maneira de pagar a conta do petróleo, fazendo um ajuste estrutural planejado, e modificando conscientemente o padrão de acumulação.⁷ Os outros países industrializados ficaram, sob formas diversas, entre estes dois extremos.

E, por fim, do ponto de vista *industrial*, ocorre, a partir de 1966, uma divergência estrutural (emergia a idéia de uma "estrutura", a qual permite uma trajetória que se sustente). Novo e revolucionário "cluster" tecnológico, baseado na informatização e na microeletrônica, assumia relevância cada vez maior, tomando a liderança nas taxas de crescimento setoriais. Além disso, a Ásia aparece como o grande espaço de crescimento

⁶ "...from circa 1968 onward, transnational corporations have developed into an integrated system of production, exchange and accumulation which is subject to no state authority and has the power to subject to its "laws" each and every member of the interstate system. The emergence of this Free Enterprise System - free, that is, from all previous vassalage to state power - has been the most distinctive result of U.S. hegemony as well as its ultimate limit." Arrighi, G. : "*The Three Hegemonies of Historical Capitalism*". *Review of the Ferdinand Braudel Center*. XIII, 3, Summer 1990. p. 403.

⁷ Para isso, "utilizou-se tanto das políticas de preços e financiamento como de um conjunto de restrições e estímulos cujos efeitos se faziam sentir diretamente sobre a matriz de produção, e não de sinais de mercado ou de políticas de oferta e demanda globais." Teixeira, A. : *O Ajuste Impossível...* p. 35.

regional. O "Desafio Americano" da década de 60 tornou-se, progressivamente, o "Desafio Mundial", após a crise do petróleo.

Tomemos a primeira crise do petróleo, em 1973, como um ponto de referência. Sem minimizar seu efeito amplificador, este choque tornou evidente mudanças profundas na economia, que podemos agrupar em três movimentos: um movimento *técnico-econômico*, com impactos multi-setoriais (a emergência de uma nova revolução industrial); um movimento de dimensão *geográfica* (especialmente em direção à Ásia); e outro relativo às maneiras de *regulação* da economia (no qual a desregulamentação financeira é o mais notável).⁸

Setorialmente, observou-se a partir dos anos 70 que os produtos dos subsetores mecânicos tradicionais diminuíram sensivelmente suas taxas de crescimento, enquanto, no outro extremo, o material informático experimentou taxas de crescimento superiores a 13%. Isto se refletiu num declínio estrutural das indústrias de base e, conseqüentemente, num recuo relativo pela demanda por produtos primários.

A década de 70 iniciou-se com a crise monetária, à qual se seguiu a desvalorização do dólar, adoção de taxas de câmbio flutuantes, para terminar com a mudança na política monetária americana que, ao revalorizar o dólar, provoca uma recessão mundial. O crescimento econômico ocorreu assim de maneira errática. As taxas caíram de modo geral, e ocorreu uma maior convergência entre os países, sendo a variância mais observável na periferia. No plano macroeconômico, duas questões sobressaem: o nível de endividamento e a inflação. Primeiro, o nível de endividamento, até então crescente, ao reverter provoca uma elevação dos custos financeiros das empresas. Isto, somado a uma rígida estrutura de custos fixos, reduziu as margens efetivas de lucro, e induziu a elevação dos *mark-ups* desejados nos setores oligopolizados, que formam os preços internacionais, o que foi repassado aos preços finais.⁹

Instabilidades variadas permearam o sistema internacional, decorrentes dos choques do petróleo e de juros (1979). Os reflexos no comércio não tardaram: os termos de troca para os países em desenvolvimento caíram de maneira violenta, enquanto os mercados internacionais tornaram-se bem mais competitivos, resultado não só da entrada de novos agentes, como também da evolução daqueles já estabelecidos. Enquanto os EUA não caminharam desde logo no sentido de um ajuste estrutural ao choque do petróleo, procurando enfrentar os problemas somente com as técnicas de ajuste monetário no balanço de pagamentos, suas empresas oligopolizadas aumentavam preços, e seus bancos

⁸ *Commerce International: La Fin Des Avantages Acquis*. Lafay, G & Herzog, C.; Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Éd. Economica, Paris, 1989.

⁹ Teixeira, op. cit., p. 33.

reciclavam os excedentes da OPEP, agravando a instabilidade mundial. Já o Japão empreendeu extraordinário esforço comercial, indissociável de sua reestruturação industrial, num ajuste estrutural planejado, procurando mudar conscientemente o padrão de acumulação, iniciando pela base técnica, estrutura produtiva e mecanismos de alocação de recursos. Entre estes dois marcos os países da Europa ajustaram-se de modos diferenciados, com queda nas taxas de crescimento do produto, emprego e investimento, agravamento das tensões inflacionárias e instabilidade de balanço de pagamentos e instabilidade monetária e cambial.¹⁰

Destaca-se especialmente no período a forma como efetuou-se a reciclagem dos superávits dos países da OPEP, tarefa esta que coube inteiramente às instituições privadas do chamado euromercado, as quais absorveram o enorme aumento da liquidez internacional, promovendo o endividamento de países, empresas e governos, especialmente no Terceiro Mundo. Tais empréstimos, realizados com riscos crescentes, taxas de juros reais negativas e prazos curtos, ocasionaram uma dívida financeira global desestabilizadora para a economia mundial como um todo, já que não houve crescimento correspondente das reservas em poder dos bancos centrais.¹¹

Os anos 80 principiaram sob o impacto da revalorização do dólar e da elevação das taxas de juros, conduzindo a uma situação recessiva que forçava as demais economias capitalistas a um reajuste forçado. Era o início da retomada da hegemonia¹² americana. Enquanto os EUA tentavam elevar os níveis de rentabilidade e competitividade de vários setores, os demais países centrais procuravam mecanismos de regulação macroeconômica para fazer face à diplomacia do dólar forte. Também provocou um movimento de reestruturação industrial nos países europeus e asiáticos. A partir da recuperação da economia americana no segundo semestre de 1983, via ampliação dos déficits fiscal e comercial, e aumento da liquidez interna, afastou-se a possibilidade de uma crise global, embora os desequilíbrios permanecessem. A partir do Encontro do G-7 em 1984, procurou-se coordenar e estabilizar, com maior participação alemã e japonesa, o crescimento econômico global. Procurou-se evitar o *hard-landing* do dólar, e manter a economia americana como a locomotiva comercial. Como os EUA nunca tiveram política industrial

¹⁰ id., p. 35.

¹¹ id., p. 35-6.

¹² Definida de maneira simples, "[h]egemony (...) is the *additional* power that accrues to a dominant group in virtue of its capacity to pose on a universal plane all the issues around which conflict rages." Numa escala global, "[w]orld hegemony (...) can only arise if the pursuit of power by states in relation to one another is not the only objective of state action.(...) A state may therefore become world hegemonic because it can claim with credibility to be the motor force of a universal expansion of the *collective* power of rulers vis-à-vis subjects. Or, conversely, (...) because it can claim with credibility that the expansion of its power relative to some or even all other states is in the general interest of the subjects of all states." Arrighi, G., op. cit., pp.367-8.

explícita de longo prazo, a não ser no complexo militar, foi através deste complexo que os EUA fizeram o esforço mais concentrado para a afirmação definitiva de sua hegemonia, no projeto "Guerra nas Estrelas", uma forma de "keynesianismo bélico". Em 1985, o Federal Reserve impôs súbita valorização do dólar, obrigando a uma coordenação forçada das políticas macroeconômicas dos principais países da OCDE, com a divisão das responsabilidades pela manutenção do crescimento e estabilidade, a qual duraria até 1989. Atingido um auge em 1988, a economia americana começa a arrefecer sua expansão a partir daí, até iniciar a década de 90 em recessão.

Após esta afirmação americana, seguida pelo colapso do comunismo, e estando vitoriosa a *ideologia* do mercado, o sistema econômico e político americano tornou-se, mais do que nunca, um modelo para o mundo. Como nota Robert Gilpin, uma das interpretações possíveis seria que, "[e]m termos econômicos, isso significa uma espécie de 'reorganização' do mundo, com o descrédito da intervenção estatal na economia"¹³. Outra interpretação, contrária, seria que o predomínio econômico americano tem declinado perigosamente, ocorrendo a confrontação após o comunismo entre "diferentes formas capitalistas", especialmente entre a japonesa e a americana. Portanto, uma das interpretações enfatizaria o mercado livre da intervenção estatal, enquanto a outra se basearia numa parceria melhor colocada entre a empresa privada e o Estado.¹⁴ Num caso a ordem econômica mundial tenderia a um sistema global, noutro a uma maior regionalização. Uma posição *in media res* apontaria o fato de que tanto a globalização quanto a regionalização se realizam simultaneamente, sendo complementares e reagindo uma à outra, num equilíbrio final que ainda está por ser decidido. De qualquer modo, nesta nova ordem da economia política mundial, "as economias em desenvolvimento contam com pouca ou nenhuma fonte de poder com a qual participariam naquilo que [Helmut] Schmidt chamou de 'luta pelo produto mundial'." Conclui Gilpin:

"Os instrumentos de política econômica na era contemporânea consistem primariamente no controle sobre o capital de investimento, tecnologia produtiva e acesso aos mercados. Os países mais avançados têm quase que um monopólio sobre essas fontes de poder. Com a exceção do petróleo, o controle sobre os recursos naturais não constitui mais uma fonte de poder de barganha para os países em desenvolvimento. Sem uma ou outra fonte de poder econômico, o mundo em desenvolvimento terá uma grande desvantagem na formação de alianças econômicas e nas negociações acerca de sua isenção internacional."¹⁵

¹³ Gilpin, R.: "A Nova Ordem Política e Econômica Mundial". in *A Nova Ordem Mundial em Questão*. Velloso, J.P.R. & Martins, L. (coord.). Rio. José Olímpio. p. 145.

¹⁴ id., pp. 146-7.

¹⁵ id., p. 159.

Tal como no século passado, as nações deste fim de século buscam a industrialização como parte de um projeto de afirmação; mas agora a modernização industrial tem um sentido muito diferente do anterior, e poucos são os países com graus similares de sucesso. A economia de cada país tornou-se menos auto-suficiente, e cada vez mais parte de um processo global de produção e mudança. Isto aconteceu especialmente quando a produção das corporações multinacionais foi organizada em escala mundial, dissolvendo os processos e produtos finais numa cadeia internacional. Desta forma, uma empresa implantada simultaneamente em vários países pode, através da tecnologia, especializar diversas filiais em fases diversas do processo produtivo e/ou em produtos distintos de uma mesma linha básica de produção, que agora está mais e mais automatizada - e, normalmente, mais flexível.¹⁶ Mas a vantagem principal advém do fato de poder tomar a mesma iniciativa simultaneamente em vários mercados, maximizando a capacidade de introduzir novos produtos, e levando a uma maior penetração em mercados com padrões de consumo diversificados. O "grupo econômico" constitui-se agora no *locus* de acumulação de capital e inovações, assim como de poder. Como observado por Gonçalves¹⁷, o grupo econômico é mais do que um conjunto de empresas, representando, na realidade, uma ruptura institucional e organizacional das empresas, decorrente do crescimento, da inovação técnica e da rivalidade intercapitalista a gerar decisões estratégicas. Sob o predomínio dos grupos econômicos, as decisões relativas à produção e distribuição são exercidas através do poder e da coerção (e não através da "impessoalidade" do mercado); e a distribuição do poder econômico entre os diversos grupos da sociedade torna-se mais desproporcional. Neste contexto, políticas e estratégias governamentais influenciam o escopo do exercício do poder por estes grupos.¹⁸

Portanto, a união do progresso tecnológico e de mudanças organizacionais contribuíram para a aceleração do processo de internacionalização da produção e aumento da concorrência em escala mundial - a "globalização". A internacionalização envolve a interdependência/interpenetração não somente das estratégias produtivas (tecnológicas), como das financeiras. No primeiro caso, são estabelecidos vínculos para alianças, parcerias, joint-ventures, etc. Estratégias financeiras incluem securitização, interpenetração patrimonial, movimentos especulativos de capitais, entre outras diversas. "Globalização"

¹⁶ "Dentre os fatores que explicam a predominância das empresas transnacionais neste "núcleo duro" do progresso tecnológico, podemos destacar: elevada complexidade técnica: altos custos do processo de inovação tecnológica; encurtamento do ciclo de vida dos produtos: necessidade de grande volume de recursos para financiar as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico; e necessidade de redes mercadológicas sofisticadas em nível mundial." Gonçalves, R.: **Ô Abre Alas - A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial**: Relume Dumará. Rio. 1994. pp.28-9.

¹⁷ op. cit., pp. 29-30.

¹⁸ id., pp 32-33.

refere-se assim tanto a um *processo* - lidando com mutações em diferentes dimensões dos últimos 20 anos - quanto a um *resultado* - indicando nova forma de "ordem econômica", mais refratária às ações governamentais. Novos bens e serviços são introduzidos continuamente, ampliando as oportunidades de mercado, e acirrando a concorrência. Concorrência, aliás, que não deve ser igualada necessariamente à *rivalidade*, e sim a *enfrentamento*. Na geração de assimetrias e desigualdades é que surgem as oportunidades traduzíveis em lucros extraordinários. Busca-se mais e mais alterar o ambiente, deliberadamente.

É a mudança tecnológica que potencializa a globalização, através da busca de sinergias técnicas e organizacionais (inovações intensivas em aprendizado), as quais geram maior flexibilidade, levando a novas formas de concorrência. Também são gerados espaços de mercado que não requerem escala ("nichos"), abrindo caminho para o desenvolvimento de empresas de porte médio. O progresso tecnológico aparece de forma serialmente coordenada, dependente do tempo. Podemos entender melhor estes movimentos da economia ao introduzirmos o conceito de acumulação tecnológica¹⁹.

Com o avanço tecnológico, tornou-se cada vez menos adequada a concepção de que a mudança técnica se baseia na simples adoção de novas gerações de equipamentos, os quais, colocados em produção, aumentariam, automaticamente, a produtividade. Tal concepção ignora completamente o investimento em "capital intangível", necessário não somente para escolher determinado conjunto de equipamentos, mas para melhorar sua performance, uma vez adquiridos, assim como recriá-los e aperfeiçoá-los, de modo a lançar as bases para atividades com maior valor agregado, no futuro. Torna-se necessária a consideração do estoque de recursos para gerar e administrar as mudanças, definidas a seguir como "*technological capabilities*", e do esforço cômico e deliberado de aprendizado necessário à acumulação destes recursos. Em resumo, podemos dizer que as condições para o aprendizado efetivo nas indústrias atuais - e especialmente na industrialização tardia - diferem bastante dos períodos anteriores.

A mudança na natureza da tecnologia industrial afastou a consideração do processo de acumulação de tecnologia como encarnada principalmente em capital físico. O processo de mudança técnica nas indústrias dinâmicas de países em desenvolvimento, portanto, passa a envolver políticas que fogem aos parâmetros dos modelos baseados na inovação-difusão de tecnologias. A difusão envolve agora não apenas a aquisição de maquinário ou design de

¹⁹ Os comentários a seguir baseiam-se fortemente em dois artigos de Bell, M. & Pavitt, K.: "*Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrasts Between Developed and Developing Countries*"; *Industrial and Corporate Change*, Vol. 2, nº 2, 1993, pp 157-210.; e "*Accumulating Technological Capability in Developing Countries*". *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, pp. 257-281.

produtos, juntamente com a assimilação de "know-how": incorpora também mudança técnica contínua, incremental, através da qual a inovação original é adaptada a condições particulares, e melhorada para além do original.

Distinguiremos entre dois estoques de recursos: primeiramente, os bens de capital, conhecimentos e habilidades de trabalho necessários para a produção de bens industriais, num determinado nível de eficiência, com uma tecnologia "dada" - a capacidade de produção ("*production capacity*"); e as habilidades, conhecimento e instituições que constituem a capacidade de um país de gerar e administrar mudanças na tecnologia industrial que utiliza, incluindo habilidades, conhecimentos, experiência, e estruturas institucionais, assim como *linkages* - a "capacitação tecnológica" ("*technological capability*"). Enquanto a "capacidade de produção" relaciona-se ao fazer com eficiência, a "capacitação tecnológica" relaciona-se à introdução de inovações, ao projetar, gerar e administrar das mesmas. Quando nos referimos à "acumulação tecnológica", o fazemos tomando a acumulação no sentido de capacitação, que é essencialmente dinâmica.

Nos países industrialmente desenvolvidos, o desenvolvimento a longo prazo de novas bases de vantagens competitivas dependeu tanto da evolução *entre* as diversas categorias setoriais da indústria, quanto dos padrões particulares de acumulação tecnológica *internas* a estes setores. Para os países de industrialização tardia, no entanto, a acumulação tecnológica tornou-se cada vez *menos* subproduto do crescimento da capacidade de produção industrial. Isto significa que políticas diferenciadas fazem-se cada vez mais necessárias na promoção deste tipo de acumulação.

Dois processos são assim distinguíveis: a mudança técnica e o aprendizado tecnológico - ou acumulação tecnológica. O primeiro compreende qualquer maneira pela qual a nova tecnologia é incorporada na capacidade produtiva de firmas e economias. O segundo refere-se a qualquer processo pelo qual os recursos de gerar e administrar a mudança técnica são aumentados ou fortalecidos. As razões, tanto analíticas quanto de política, para a ênfase na capacitação tecnológica advém: 1) do fato que os recursos "intangíveis" para a geração e manutenção da mudança técnica não podem mais ser considerados de maneira marginal na consideração da produção industrial; e 2), da existência de uma tendência na direção de uma mudança qualitativa, que incorpora diferenciação e especialização nos recursos de conhecimento à disposição das firmas industriais.

Podemos relacionar as seguintes características principais da acumulação tecnológica, ainda de acordo com Bell e Pavitt:

1) **Recursos diversificados e difundidos**, dada a *complexidade* dos artefatos tecnológicos, fazendo com que tentativa, erro e experiência sejam centrais na evolução;

- 2) **Conhecimentos tácitos**, ou não-codificados, adquiridos somente com a experiência e incorporados em pessoas e instituições, e cuja transferência não é nem imediata, nem isenta de custos;
- 3) **Importância central das firmas**: considerada a natureza específica, cumulativa e parcialmente tácita da tecnologia, o *locus* principal da acumulação tecnológica está nas firmas, pois a elas se associa o aprendizado de experiências específicas no desenvolvimento e operação de sistemas de produção;
- 4) **Redes, assim como elos intra-firmas**, pois a mudança técnica advém de complexas interações entre as firmas;
- 5) **Cumulatividade**: dada a importância do conhecimento tácito e específico, as firmas e indivíduos não são capazes de um aprendizado simultâneo numa grande variedade de dimensões tecnológicas e organizacionais; importam especialmente, no tocante aos países, a competência técnica já acumulada, a impossibilidade de sua mudança rápida e a taxa e composição da acumulação tecnológica na eficiência competitiva a curto-prazo, assim como na evolução rumo a novas bases de vantagens comparativas na produção a longo-prazo;
- 6) **Externalidades, apropriabilidade e incerteza**: necessita-se da criação de capital humano pelas firmas industriais; existem descontinuidades na mudança técnica, que nem sempre é incremental; e deve-se buscar a complementariedade entre importação de tecnologia e acumulação tecnológica local.
- 7) **Diferenças Setoriais**, tratadas mais adiante.

Na maioria dos casos, três seriam os mecanismos de influência preponderante nas trajetórias nacionais: 1) dotação de fatores; 2) estímulos produzidos por investimentos e *linkages* intra-setoriais; e 3) domínio de tecnologias centrais.

Nos últimos 40 anos, os países em desenvolvimento, em graus diversos, acumularam e diversificaram rapidamente sua capacidade de produção industrial, evoluindo no sentido de produtos intensivos em escala, com firmas especializadas na oferta e adentrando mesmo em setores baseados na ciência. Os padrões de expansão e diversificação são observados, com consideráveis diferenças entre os países, através de duas outras áreas: a) eficiência dinâmica do crescimento industrial e b) taxa de acumulação tecnológica industrial.

As expectativas otimistas do crescimento da produtividade industrial dos anos 50 e 60, para os países em desenvolvimento, concretizaram-se em apenas alguns casos. O Brasil, por exemplo, foi capaz de desenvolver uma indústria substancial de bens de capital, mas não seguiu a trilha no rumo dos setores tecnologicamente intensivos em escala, através da emergência de produção internacionalmente competitiva de máquinas e instrumentos mais complexos e sofisticados, ou com o aparecimento de setores baseados na ciência.

Quanto à acumulação tecnológica desigual, três aspectos devem ser ressaltados: 1) **acumulação intra-firma**: na maioria dos países, foi limitada, ou focada em setores muito particulares; apenas em alguns NICs asiáticos desenvolveram-se capacidades de se gerar mudança incremental contínua em tecnologias diversas adquiridas dos países industrializados, através da síntese de diversos elementos em novas instalações e produtos; 2) **instituições de infra-estrutura**: a escala e a orientação das formas de educação e treinamento variou bastante, com relevância para o enorme esforço educacional desenvolvido por Coréia e Taiwan; 3) **complementariedade entre importação de tecnologia e acúmulo de tecnologia local**: nos casos mais bem sucedidos, as firmas não optaram por uma ou outra alternativa, escolhendo na verdade *ambas* as fontes.

O que se tornou cada vez mais evidente é que a industrialização tardia engloba diferentes aspectos, não podendo ser relacionada univocamente a políticas setoriais específicas, sequer apenas a determinado grau de abertura comercial. Importa reconhecer que a maior especialização, combinada à diferenciação tecnológica, coloca uma distinção nítida entre a capacidade de produção e a capacitação tecnológica, tornando cada vez mais difícil a acumulação da primeira sem a necessária acumulação da segunda. Assim, tolhe-se cada vez mais as possíveis trajetória de diversificação e mudança estrutural para as industrializações tardias. E o aumento constante na escala da produção industrial reduz progressivamente tanto as oportunidades quanto os incentivos para o aprendizado tecnológico associado com incrementos na produção industrial. Como notam Bell e Pavitt,

"the long-term trends of increasing specialization and increasing production scale have resulted in technological accumulation becoming less and less 'built-in' to the process of industrialization. It has required increasingly explicit investment in its own right."²⁰

Por fim, podemos listar sete tendências preponderantes de inovação das economias capitalistas principais. Elas são:²¹

1) **peso crescente do complexo eletrônico**: quanto maior a diversificação e grau de integração do complexo eletrônico dentro da estrutura industrial, tanto maior a internalização das relações interativas de insumo-produto com elevado impacto dinamizador endógenos; a aproximação da base técnica do sistema de bens de capital à base microeletrônica tende a fundir num grande complexo eletrônico-mecatrônico.

2) **automação integrada flexível como novo paradigma**: implica a fusão radical da mecânica e da eletrônica digital, reestruturando radicalmente as indústrias de bens de capital e serviços.

²⁰ Bell & Pavitt, "Technological Accumulation...", p.200.

²¹ A listagem seguinte é extraída de Coutinho, L.: "*A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: As Grandes Tendências de Mudança*": *Economia e Sociedade* 1, agosto 92. pp.69-87.

- 3) **revolução nos processos de trabalho:** necessidade cada vez maior de *coordenação* entre a produção e os processos de marketing, coordenação, finanças, desenvolvimento, etc, implicando maiores necessidades de qualificação da força de trabalho.
- 4) **transformação das estruturas e estratégias empresariais:** advinda da necessidade de coordenar a cooperação interna, em diferentes níveis, enfrentar riscos, e colher os benefícios da inovação.
- 5) **novas bases da competitividade:** ênfase na dimensão *sistêmica*, e independência crescente da dotação de fatores e recursos naturais, tendendo cada vez mais a ser resultado deliberado de estratégias privadas e/ou públicas de investimento com inovação.
- 6) **globalização como aprofundamento da internacionalização:** interpenetração patrimonial (com a conexão dos mercados financeiros e de capitais), formação de número expressivo de oligopólios mundiais e estruturação de redes telemáticas globais por grandes empresas.
- 7) **alianças tecnológicas como nova forma de competição:** com caráter geograficamente concentrado, as alianças interoligopolistas representam nova forma de reforçar o poder competitivo.

Quais os novos parâmetros para avaliarmos o avanço dos sistemas econômicos? A tecnologia de ponta com base nacional, permitiu que a organização industrial - entendida como a relação conglomerada entre as empresas que estão em todos os setores relevantes, e os bancos - estabelecesse laços entre fornecedores e compradores (verticalização do progresso técnico), coexistindo com permanente capacidade de inovação (a qual exige, por sua vez, investimento contínuo). A questão crucial tornou-se saber a maneira pela qual as "instituições" estruturam os cenários nos quais indivíduos e empresas tomam suas decisões e operam. Observa Zysman:

"The institutional approach begins with the observation that markets, embedded in political and social institutions, are the creation of government and politics (...) Indeed all economic interchange takes place within institutions and groups. Markets do not exist or operate apart from the rules and institutions that establish them and that structure how buying, selling and the very organization of production takes place. Consequently, there are multiple market capitalisms. There is not a single market system that is distorted in various ways by institutions and politics in the several national contexts."²²

²² Zysman, J.: "*How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth*"; *Industrial and Corporate Change*, Vol.3, Nº 1, 1994, p. 244.

II - 2 - A INDUSTRIALIZAÇÃO TARDIA SOB NOVAS CONDIÇÕES

A industrialização tardia assumiu nas últimas décadas um novo caráter, refletindo as modificações que descrevemos. Em primeiro lugar, as instituições para sustentá-la no novo paradigma industrial afastam-se do modelo da Segunda Revolução Industrial. A inserção na indústria moderna é um processo bem mais "político" do que no modelo empresarial anterior. Segundo, existe a necessidade de aumentar-se a produtividade e criar-se competitividade internacional. Assim, o problema dos países em desenvolvimento não é de insuficiente demanda efetiva, mas de excessiva, na luta dos grupos sociais por um produto pequeno, fruto de uma produtividade estacionária. Por fim, existe um processo de *aprendizado*, diferenciado em cada país, que substitui os paradigmas da invenção e da inovação.²³

Sob tais condições, o papel do Estado modifica-se bastante. Assim, precisamos saber primeiramente quais são as propriedades gerais características da industrialização tardia, e depois investigar se as variações nas taxas de crescimento entre os países "tardios" podem ser depreendidas delas.

Nossa tese será de que o processo industrializante baseado no aprendizado, ou empréstimo de tecnologia, difere substancialmente dos processos anteriores apoiados na geração de novos produtos ou processos. Além disso, a diferenciação das taxas de crescimento advém não da operação irrestrita dos mercados, mas da efetividade das instituições gerais a apoiar a industrialização.

Quais as razões para a maior intervenção governamental neste processo tardio? Basicamente duas: a tecnologia, per si, não se constitui num ativo competitivo; e os baixos salários não podem competir com a maior produtividade das economias mais avançadas, *no longo prazo*. Para tanto, existe a necessidade do subsídio. Como nota Alice Amsden,

"[t]he subsidy includes not just tariff protection of the home market but also incentives to export, subsidies on inputs, government investment to promote technical or economic linkages among industries, as well as the usual state support of social-overhead and big business diplomacy. To stimulate investment and trade, the state has used the subsidy to get the relative prices deliberately 'wrong' - that is, different from what the forces of supply and demand would determine."²⁴

A palavra de ordem não é mais proteger, mas incentivar efetivamente, disciplinando o big business. Além disso, na industrialização tardia bem sucedida a produção em massa emergiu incorporada numa instituição distinta, o grupo de negócios diversificado, que têm

²³ Amsden, A.: "*Third World Industrialization: 'Global Fordism' or a New Model?*"; *New Left Review* nº182. Jul/Aug 1990. p. 10.

²⁴ id., p. 16.

nos *zaibatsu* japonês e, mais recentemente, nos *chaebol* coreanos, seus paradigmas. Este grupo diversificado, de larga escala, multidivisional e hierárquico, opera em ramos industriais maiores, menos relacionados entre si, e com maior grau de coesão do que o dos conglomerados americanos. Amsden dá algumas razões para o surgimento de tais grupos. Sem condições de ocupar um simples nicho de mercado de alta qualidade, as firmas líderes da industrialização tardia procuram ocupar o final de vários mercados diferentes. Através do empréstimo de capital e tecnologia estrangeira, não precisariam diluir a propriedade financeira, dando participações a novos investidores. Assim, a coordenação central ligada a uma larga diversificação constitui-se numa vantagem competitiva única, permitindo a entrada rápida e eficiente em novas indústrias.²⁵

O trabalho barato, também nota Amsden, é a "âncora" da industrialização tardia, pois é disponível em oferta "ilimitada", geralmente indefeso politicamente, e não obstante educado num nível até então desconhecido: "[t]he discipline of labour by the state lies at the heart of all late industrialization."²⁶ E precisamente por isto, tal disciplina não pode responder pela diversidade de taxas de crescimento; o trabalho barato não pode sustentar "vantagens comparativas", a não ser nos nichos mais trabalho-intensivos. As diferenças de crescimento são melhor explicadas em termos da disciplina imposta ao big business, não ao trabalho.

Quais as diferenças, digamos, "ambientais" para as firmas no novo paradigma? Ele não se caracteriza nem por um grande número de firmas pequenas, nem pela inovação. Não existe mecanismo automático embutido para forçar as firmas a serem produtivas, porque o crescimento não acontece automaticamente. O crescimento depende do subsídio, e o subsídio aos negócios é um convite à má-colocação dos recursos brutos e à corrupção. Cria-se, assim, a necessidade de novos mecanismos para a mensuração da performance econômica.

Na Coreia, por exemplo, todos os receptores de subsídios se submetem a quatro controles impostos pelo governo. *Primeiro*, todas as firmas terão de exportar, mais cedo ou mais tarde, em quantidades grandes ou pequenas. *Segundo*, como todos os bancos comerciais são propriedade governamental, e as instituições financeiras operam sob o controle do governo, desencoraja-se a especulação com o crédito barato. *Terceiro*, a disciplina é imposta nas empresas líderes de mercado através de controles de preços anualmente negociados, de modo a coibir os monopólios. No fim de 1986, os preços de 110 mercadorias eram controlados. E *quarto*, os investidores se sujeitam a sanções contra a fuga de capitais, ou remessa de capital líquido para o exterior, incluindo como pena máxima

²⁵ id., p. 17.

²⁶ id., ib.

a sentença de morte.²⁷ A alocação de subsídios é feita sob o princípio de reciprocidade, trocado por padrões de performance. Assim, a Coréia tem uma das maiores taxas de crescimento da produtividade no mundo.

O Estado coreano consolidou, a partir dos anos 60, seu poder sobre as finanças, comércio, indústria e agricultura. O sistema bancário era nacionalizado; os comerciantes foram atraídos para a manufatura com subsídios, e desestimulados de importar devido à escassez de divisas; e a indústria não pôde desenvolver-se sem os controles governamentais. Além disso, a reforma agrária no fim dos anos 40 criou um sistema de pequenos proprietários de terra, sem poder de se opor à autoridade estatal.²⁸ Sob tais condições o desenvolvimentismo evoluiu pragmaticamente, assim como os objetivos do Estado:

"As both subsidies, and hence exports, increased further, the official policy on exports changed again, from one of increasing self-reliance to one of providing an overall growth strategy. The focus was now the raising of productivity and competitiveness."²⁹

O crescimento das exportações ocasionou, assim, maior apoio para a alocação de mais recursos para alavancar o crescimento econômico.

"It can be said, therefore, that the state was transformed from speculator to investor in the course of economic development, just as the state transformed the course of economic development itself."³⁰

Os custos da industrialização tardia na Coréia foram altos: repressão ao trabalho, exploração feminina, poluição. Mas o processo também aumentou os salários: num período de 50 anos (1865-1913), estes triplicaram nos Estados Unidos; na Coréia, quadruplicaram

²⁷ id., p. 22. "Control over the inflow of foreign capital and technology was legally established under the Foreign Capital Inducement Act (FCIA) of 1961 and its subsequent revisions.(...) Under this act, the government guaranteed the repayment of all foreign capital loans flowing into Korea; these required the approval of the Economic Planning Board (EPB) which, in turn, was contingent on their flowing to industries targeted by state development plans. This screening process allowed the state to control the size and sectoral direction of foreign loans entering the Korean economy. (...) This act guarantees the right of foreign firms to repatriate profits and offers generous tax and other informal incentives to foreign investment in "open" sectors that have been approved by the EPB.(...) All foreign investment proposals submitted under the FCIA are required to specify the nature of the project, the level and source of investment capital, the specific technology that will be transferred, the ratio of capital to labor, the methods of training and promoting local personnel, the projected levels of output, the ratio of output to exports, and the ratio of foreign to domestic equity holdings." Mardon, R.: *"The State and the Effective Control of Foreign Capital - The Case of South Korea"*; *World Politics* vol 43, nº 1, oct 90, pp.116-17.

²⁸ "It is no coincidence that the three most successful late industrializers, Japan, Korea and Taiwan, all experienced land reforms after World War II which were critical in buttressing state power." Amsden, op.cit., p. 24.

²⁹ id., p. 25.

³⁰ id., p.25.

em termos reais na metade do tempo. A tabela seguinte mostra alguns dados num período recente:

Tabela 1 - Aumentos de Salários Reais Não-Agrícolas em Sete Países Tardios

Ano	Coréia	Brasil	Argentina	México	Turquia	Índia	Taiwan
1970	100	100	100	100	100	100	*
1973	119	119	107	104	98	106	107
1976	154	129	80	123	122	120	126
1979	238	134	87	121	155	130	163
1982	241	115	79	117	129	*	180
1984	276	84	112	83	111	*	191

Fonte: Amsden [1990] ("Third World...") p. 30.

A avaliação proposta acima para o sucesso da industrialização tardia percorre rumos bem diferentes daqueles aceitos pela ortodoxia da teoria econômica, por certo. É um fato que as economias asiáticas têm maior grau de abertura comercial, importando mais e sendo mais dependentes das exportações. Mas as diferenças na orientação comercial não explicam por si mesmas o enorme aumento de produtividade ocorrido nestas economias. O sucesso relativo dos "tigres asiáticos" frente a economias como a brasileira pode ser explicado, além das peculiaridades devidas ao rápido aprendizado tecnológico, aos "ajustamentos estruturais", financeiros e produtivos, ocorridos na primeira metade da década de 80, e às suas posições nas estratégias concorrenciais de agentes externos, americanos e japoneses, especialmente.

A "especificidade histórica" do processo de industrialização pesada nos NICs asiáticos, seu sucesso relativo, advém da resposta a dois tipos de desafios:³¹

- 1) os condicionantes específicos colocados por seus marcos externos, em termos da disponibilidade e das formas de capital e tecnologia presentes nas estratégias de firmas - e Estados - estrangeiras com respeito à região; e
- 2) sob tais condicionantes, às relações estabelecidas entre seus Estados e os processos locais de acumulação de capital, ingresso e absorção de tecnologia, ocupação de mercados (internos e externos) e gestão da estrutura de ativos e passivos de longo prazo que acompanha a interiorização da indústria pesada. Neste último contexto, como observamos, o "dirigismo" estatal-industrialista é essencial, em diferentes formas, e não a observância de "regras de mercado", ou colocação correta de preços.

Dados os constrangimentos destes dois tipos de desafios, e as respostas buscadas, o desenvolvimento tecnológico local foi a variável central para o sucesso da industrialização, e **não** o grau de abertura comercial ou, repetimos, a observância de abstratas regras de

³¹ De acordo com Canuto. O.: **Brasil e Coréia - Os (Des)Caminhos da Industrialização Tardia**; Nobel. S.Paulo. 1994. pp. 59-60.

mercado. O caso coreano, na realidade, demonstrou a viabilidade para o Estado controlar, num país em desenvolvimento, os padrões de ligação com a economia internacional.³²

Tais explicações estão bem longe do consenso neoclássico. Isto aparece de maneira clara na discussão que se seguiu à publicação do relatório denominado "*The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*" pelo Banco Mundial, em 1993. Nas economias asiáticas, afirma o relatório, o governo interveio de várias formas, sistematicamente e através de canais múltiplos, para alavancar o desenvolvimento. John Page, do Banco Mundial, ao analisar o crescimento econômico do sudeste asiático, classificou as opções de política governamental em dois grupos: intervenções fundamentais (indispensáveis) e seletivas. Dentre as primeiras, temos as opções relacionadas à estabilidade macroeconômica, aos investimentos elevados em capital humano, sistemas financeiros estáveis e seguros, limitação nas distorções de preços e abertura às tecnologias estrangeiras. No grupo das intervenções seletivas temos repressão financeira moderada (deixando as taxas de juros positivas, mas baixas), direcionamento do crédito, promoção industrial seletiva, e políticas comerciais de incentivo às exportações. Além destes dois grupos principais de políticas, as economias asiáticas, segundo Page, criaram "disputas" ("contests"), ao combinar competição com os benefícios da cooperação entre firmas e entre governo e setor privado, disputas que vão de regras de alocação extra-mercado muito simples (como acesso a crédito racionado para exportadores), até atingir coordenações muito complexas do investimento no setor privado, através de conselhos deliberativos empresariais-estatais. Em todos os casos, notou Page, o ponto nodal é a *capacidade governamental de distribuir recompensas* - acesso a crédito ou moeda estrangeira - baseado na performance, monitorada esta pelo governo juntamente com as firmas competidoras.³³ Isto requer juízes competentes e imparciais ou, noutras palavras, instituições fortes, como um serviço público de alta qualidade. De acordo com Page, em resumo a explicação primária para o sucesso asiático não está no "*getting the prices right*", e sim no "*getting the fundamentals right*". Secundariamente, as intervenções na política foram cuidadosas, *porque derivadas de pré-requisitos rigorosos*.

³² Mardon, op.cit., resume bem o argumento: "In Korea, a nationalistic state, acting in a relatively autonomous manner has shaped the pattern of foreign capital integration to facilitate the expansion of domestic firms. As a consequence, industrial development is predominantly owned and effectively controlled by Korean nationals. In a broader theoretical context, this demonstrates that the nation-state in a developing country is capable of exercising a high degree of control in establishing the pattern of its linkages with the international economy. Development strategy and governmental mechanisms can, to a large extent, shape foreign economic inflows into a sectoral and ownership pattern that facilitates both industrial development and domestic entrepreneurial expansion. *The ability of the state to act in such a manner is a variable not adequately addressed or specified in neoclassical or dependent development literature.*" p. 137. Grifos meus.

³³ Page, J.M.: "*The East Asian Miracle: An Introduction*": *World Development* Vol 22, nº 4, 1994, p.618.

Assim, na interpretação do Banco Mundial, às políticas "fundamentais" caberia a responsabilidade pelo sucesso econômico. A criação de um ambiente macro economicamente estável (saudável para investidores privados, num sistema financeiro íntegro, acessível a poupadores não-tradicionais) colocaria em segundo plano as políticas intervencionistas, as quais "não-inibiriam" o crescimento. Nas palavras do próprio Page:

"...we already know that their interventions **did not significantly inhibit growth**. But is very difficult to establish links between growth and a specific intervention, and even more to establish causality."³⁴

Segundo o relatório do Banco Mundial, as políticas fundamentais seriam universais, e condição essencial para o sucesso de qualquer outra economia. As seletivas, fruto de particularidades político-institucionais, não seriam testáveis num contexto diferente daquele para o qual haviam sido criadas:

"Our judgement was that the promotion of specific individual industries was generally not successful and therefore holds little promise for other developing economies. Mild financial repression, combined with directed credit has worked in some circumstances but carries high risks. Export-push strategies have been by far the most generally successful selective approach used by the HPAEs [High Performance Asian Economies] and hold the greatest promise for other developing economies.

Government interventions played a much less prominent and frequently less constructive role in the success of the newly industrializing economies of southeast Asia, while adherence to policy fundamentals remained important.(...) Thus, the problem is not only to try to understand which specific policies may have contributed to growth, but also to understand the institutional and economic circumstances which made them viable. (...) The fact that interventions were an element of some East Asian economies' success does not mean that they should be attempted everywhere, nor should they be used as an excuse to resist needed market-oriented reform."³⁵

Na crítica de Alice Amsden, o Banco Mundial, uma organização inerentemente política, ao tentar produzir análises econômicas objetivas, torna-se incapaz de provar sua própria conclusão principal. Para ela este foco nos "fundamentais" reflete a concepção do crescimento econômico como um processo retilíneo, numa

"contradistinction to all the new growth models which, given imperfect information, increasing returns, multiple equilibria, path dependence, self-reinforcing mechanisms, historical lock-ins and other dynamic properties, emphasize that growth processes have 'no single explanation'".³⁶

A "ideologização" do relatório leva a conclusões inusitadas, segundo Amsden:

³⁴ id.. p 619. Grifos acrescentados.

³⁵ id. .p. 624.

³⁶ Amsden. A.: *"Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of The East Asian Miracle"*: *World Development*, Vol 22 nº 4. 1994. p. 628.

"Since industrial policy created an industrial structure that was "market conforming" (according to neo-classical definition and Bank statistical estimates), the *Report* reaches the astonishing conclusion that industrial policy was "ineffective." Thus, the *Report* declares Korea's industrial policy "ineffective" because it created the same market structure that neo-classical theory predicts would have evolved if South Korea had had no industrial policy at all (just a neutral neoclassical policy)."³⁷

O que pode ser observado no sudeste asiático é que os governos foram bem além do receituário neoclássico de intervenção estatal. Estas economias demonstraram que seus governos detinham uma capacidade para a liderança industrial inimaginada até então. Robert Wade notou que as economias cujos governos podem intervir efetivamente, liderando o mercado, têm mais *potencial* para transformações que aumentem o bem-estar do que aquelas cujos governos não tem tais condições.³⁸ Embora isto seja uma inferência razoável para a experiência do sudeste asiático, Wade observa a seguir que "a well-worked out economic rationale for such actions is lacking. The absence of a theoretical rationale permits economists to exercise a selective inattention to the data that would upset a 'self-adjusting market' interpretation of East Asian success."³⁹

Desta forma, um aspecto ideológico profundo permeia as análises, e recomendações delas decorrentes, do sucesso asiático. Uma das razões para isto parece provir da falta de habilidade dos economistas no trato da questão do Estado, ou do governo, proveniente de certo tipo de atitude filosófica anglo-saxã que vê com repugnância o envolvimento governamental na consecução de políticas industriais deliberadas. Contudo,

"...not all governments are designed to be incompetent at carrying out deliberately concerted industrial policies. By calibrating the theoretical assumptions about government (...) to East Asia, and by abandoning the assumption that only things consistent with the neoclassical prescription for economics success could have contributed, we open the way to important advances in the theory of economic growth."⁴⁰

Uma última observação: a estrutura assumida pelo Estado no sudeste asiático não dita as escolhas, nem se compromete incondicionalmente com o crescimento econômico e a industrialização. "Strategic choice is a partly independent variable from the structure of power", lembra Wade.⁴¹ Nenhuma surpresa nisto; trezentos anos atrás Sir Josiah Child

³⁷ id., p. 629.

³⁸ Wade, R.: "*Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market?*" in Gereffi, G. & Wyman, D. (eds.), *Manufacturing Miracles - Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*: Princeton University Press, 1990, p.262.

³⁹ id., ib.

⁴⁰ id., p. 263.

⁴¹ Wade, R.: *Governing the Market - Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*: Princeton University Press, 1990, p.296.

construía um círculo harmonioso e interessante: "Foreign trade", escreveu em 1681, "produces riches, riches power, power preserves our trade and religion." Assim, concluía, "All trade [is] a kind of warfare."⁴²

CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Neste capítulo, enfocamos três assuntos básicos, que podem ser resumidos da seguinte forma: primeiramente, observamos como as modificações nas condições macroeconômicas dos últimos 25 anos - instabilidades monetárias, financeiras e energéticas - terminaram por conduzir a dois movimentos principais no capitalismo mundial: um movimento americano no sentido de retomada de sua hegemonia, e outro geral, no sentido de uma reestruturação industrial. Observando então as transformações microeconômicas, a partir da discussão do conceito de acumulação tecnológica, indicamos algumas tendências principais de inovação nas economias capitalistas principais. Por fim, observamos que nestas novas condições, o processo industrializante passa a depender de fatores como aprendizado e domínio tecnológico, e nele o papel do Estado modifica-se. Por fim, terminamos observando que certo "dirigismo" estatal-industrialista é essencial, embora apareça sob diferentes formas, contrariamente ao que é proclamado pelo Banco Mundial. A grande lição, portanto, é aprender como intervir efetivamente na economia de modo a sustentar um processo contínuo de acumulação capitalista.

⁴² Citado em Peter Gay. *The Enlightenment - An Interpretation, The Science of Freedom*. W.W.Norton. New York. 1977 [1969], p. 346.

CAPÍTULO III: AS PROPOSTAS NEOLIBERAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO

"But as to myself, having been wearied out for many years with offering vain, idle, visionary thoughts, and at length utterly despairing of success, I fortunately fell upon this proposal, which as it is wholly new, so it hath something solid and real, of no expense and little trouble, full in our own power. (...) I have not the least personal interest in endeavouring to promote this necessary work, having no other motive than *the public good of my country, by advancing our trade, providing for infants, relieving the poor, and giving some pleasure to the rich.*"

JONATHAN SWIFT, "*A Modest Proposal*" (1729)

"Ora, nossa proposta (minha, do PSDB, e dos que nos apóiam) é de reformar o Estado, enfrentando os interesses corporativos, para criar os instrumentos de uma nova articulação entre o país e a ordem mundial, sem que esta se dê, como hoje, à matroca, respondendo automaticamente às propostas internacionais..."

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1994)

III-1: NEOLIBERALISMO: ORIGENS, DEFINIÇÕES, CRÍTICAS

ORIGENS

Na década de 70, observamos a falência do Welfare State, com a constatação da ineficiência dos tradicionais padrões de intervenção keynesiana.¹ A partir da crise daquele período, o Estado foi responsabilizado, cada vez mais, como fonte dos desequilíbrios econômicos e políticos, dentro de uma onda neo-liberal que voltava a enfatizar a economia como um meio autônomo e auto-regulável. A crise do keynesianismo e o retorno do liberalismo são as faces complementares desta mesma crise.

O novo liberalismo extrai força de sua dimensão *crítica*. Coloca-se agora uma defesa *relativa* do mercado: ele não é perfeito, mas o melhor, ou o menos ruim, dos modos de regulação, o sistema que permite assegurar a mobilização *a melhor possível* das informações, conhecimentos e competências necessárias à regulação dos sistema social, na conhecida formulação hayeckiana. Os teóricos liberais apóiam-se numa concepção puramente instrumental do estado, calcada num individualismo radical, que recusa a idéia mesma de "contexto social". A sociedade é vista como um empreendimento cooperativo, encarregado de produzir as vantagens mútuas. Ela transforma-se, nesta perspectiva, num sistema de interação mecânica entre indivíduos. Em sua forma mais vulgarizada, teríamos um elo que sairia diretamente do interesse individual para a constituição do melhor interesse coletivo. A posição tipo "laissez-faire vulgar" argumenta a partir da ausência, ou da

¹ Uma das melhores discussões sobre o assunto encontra-se em Rosanvallon, P.: *La crise de l'État-providence*. Editions du Seuil, nouvelle édition, 1992.

da impossibilidade, ou mesmo do absurdo prático e lógico de qualquer alternativa às decisões de mercado. Como determinar os preços e as recompensas relativos? Uma impossibilidade técnica era combinada, assim, com uma moral. O mecanismo impessoal do mercado, ao responder à oferta e à demanda pode, dado um certo tempo, ajustar todas as recompensas, através de ajuste automático, que é tanto sensível quanto impessoal. É até melhor que seja impessoal, pois seus veredictos podem então ser aceitáveis moralmente, ao contrário das decisões políticas.

"Thus the liberal approach to value, and hence to the problem of distribution (the value and remuneration of effort) is part of an overall Enlightenment, a nominalism which spurs the myth of inherent moral attributes, and shifts the burden of decision to something empirical, testable, observable - namely observable preferences, demand and supply."²

Esta crítica liberal, depois rebatizada *neoliberal*,³ também atacava as decisões políticas como se todas as mazelas do Welfare provissem de uma indesejável "politização" dos mercados, através do excesso de demandas democráticas.⁴ Mas, bem ao contrário disso, o estado keynesiano não provou ser excessivo; ao invés,

"[i]t has turned out to be too weak - too much penetrated by, dependent on, or at the mercy of, outside forces to be able to make its economic will prevail."⁵

Uma interpretação alternativa era a de que

"once economic life became a matter for continuous political decisions, economic rationality (however defined) would be subordinated to political demands through the auction for votes of a competitive political system."⁶

² Gellner, E. : "*A social contract in search of an idiom: the demise of the Danegeld state*"; in *Spectacles and Predicaments - Essays in Social Theory*; Cambridge, C.U.P.. 1991 [1979], p. 284.

³ O liberalismo, antes associado com mais liberdade, passou a significar menos Estado. "Por **neoliberalismo** se entende hoje, principalmente, uma doutrina econômica conseqüente, do qual o liberalismo político é apenas um modo de realização, nem sempre necessário; ou, em outros termos, uma defesa intransigente da liberdade econômica, da qual a liberdade política é apenas um corolário." Bobbio, N.: *Liberalismo e Democracia*, São Paulo, Brasiliense, 1988, p. 87.

⁴ A percepção da crise do Welfare como resultado do excesso de demandas democráticas tem no conhecido artigo de Samuel Brittan "*The Economic Contradictions of Democracy*" [*British Journal of Political Science* VIII, Apr. 1975, pp. 129-159] sua exposição mais conhecida. Brittan resume assim sua hipótese: "Two endemic threats to liberal representative democracy are: (a) the generation of excessive expectations; and (b) the disruptive effects of the pursuit of group self-interest in the market place." [p.129]

⁵ Skidelsky, R.: "*The Political Meaning of the Keynesian Revolution*". in Skidelsky, R.(ed), *The End of the Keynesian Era*. The Macmillan Press, London, 1977, p.38.

⁶ id., ib.

O papel definido para o mercado no sistema keynesiano provou ser ilusório: a divisão de trabalho entre governo e mercado nunca foi tão estável, prática ou teoricamente, quanto Keynes supôs. Não se pode negar que a economia política keynesiana - ou aquela feita em seu nome - tivesse falhado.⁷ Keynes denominara "o problema político da humanidade": saber como combinar os três ideais de eficiência econômica, justiça social e liberdade individual.⁸ Mas deixou de ver o processo político como um mercado governado pelo auto-interesse de políticos, funcionários e eleitores, notou Samuel Brittan. Ele não enxergava que as decisões não são tomadas através da compreensão adequada de idéias verdadeiras por burgueses educados, mas são produtos da disposição *política* das forças presentes em dado momento e circunstância.⁹ Concluiu Brittan:

"To escape from our predicament we need not another revolution in economic theory, but a revolution in constitutional and political ideas which will save us from the snare of unlimited democracy, before we find ourselves with no democracy - and very little freedom - left."¹⁰

Contudo, a "revolução nas idéias políticas", após a década de 70, assumiu no mais das vezes a forma de um evangelho anti-estatista. Neste contexto, a depreciação neoliberal da política tendia a obscurecer notavelmente a necessidade do papel ativo e estimulador do Estado, especialmente em condições de desenvolvimento desigual, e erradicava a perspectiva de uma visão estruturante e sistêmica. Certamente a denúncia do "estatismo" era necessária, pois existia a necessidade da quebra de gargalos econômico-financeiros diversos. Na hagiologia neoliberal de direita, entretanto, o Estado é sempre um mal, não importando sua eventual necessidade. Daí, vai um passo para a estadofobia, e a defesa de um "estado mínimo", tão ideal quanto improvável. Wanderlei Guilherme dos Santos observa, com propriedade:

⁷ Como bem nota Bobbio, o Welfare constituiu-se sobre um *compromisso* de pós-guerra: esta solução, "como todas as soluções de compromisso, presta-se a ser confundida pelas partes opostas". A questão, entretanto, não era a relação genérica entre Estado e Mercado, mas a relação específica entre mercado e Estado Democrático, ou entre mercado econômico e mercado político. **O Futuro da Democracia**; Rio, Paz e Terra, 1986, 2ª edição, p. 119.

⁸ Keynes, J.M., **Essays in Persuasion**, [The Collected Writings of John Maynard Keynes IX], Macmillan, p.311.

⁹ "He [Keynes] assumed that wrong decisions were taken out of intellectual error or, at worst, narrowness of vision; and that if the correct ideas were promulgated with sufficient clarity and vigour they would eventually win the day." Brittan, S: "*Can Democracy Manage an Economy?*", in Skidelsky (ed), op.cit., pp.41-42.

¹⁰ id., p. 49. Bem entendido: Brittan não é contrário à regulação distributiva; apenas a defende simultaneamente aos valores do mercado.

"[s]em a demonstração do surgimento natural do Estado, limitado em suas funções às proposições liberais, a premissa da naturalidade da ordem social integrada segundo os princípios do mercado fica seriamente comprometida. **Ou bem as ordens política e econômica se diferenciam naturalmente uma da outra, ou bem a ordem econômica fundada no mercado é tão artificial, isto é, tão instituída, quanto o Leviatã estatal.**"¹¹

O caráter "artificial", "ideológico" mesmo da crítica ao Estado não apareceu de imediato, porque a única teoria que poderia ser alternativa, a marxista, não dispunha de alternativas exemplares, ou mesmo devido ao fracasso, já evidente, do "socialismo real". As opções políticas assumiram a alternativa simplória de "ou mercado, ou Estado". Seguiu-se à crise do Welfare um surto neoliberal que, começando da Inglaterra, assumiu um caráter universalizante a partir de meados da década de 80. Esta nova onda teve muito de um "triunfo da ideologia sobre a economia"¹²; na própria Inglaterra, ficou bem longe de transformar a estrutura industrial. Isto porque a estratégia neoliberal inglesa enfrentou uma contradição fundamental:

"These [thatcherist] supply-side policies are meant to promote neo-classical *allocative* efficiency. But long-term growth of manufacturing productivity and international competitiveness depend mainly on *dynamic* efficiency. Allocative efficiency requires flex-price markets (especially for labour) as well as labour mobility. But dynamic efficiency depends upon cooperation in the use of labour within the firm. With depressed demand and without planned policies for industrial restructuring, the logics of allocative and dynamic efficiency are in direct conflict. Whereas there are certainly short-term gains in productivity from such policies, they also reduce long-term efficiency and competitiveness. This is already evident in the severe loss of manufacturing capacity, the erosion of infrastructure, and the re-emergence of balance-of-payments constraints on full-employment levels of demand."¹³

As formulações originais do liberalismo eram postuladas em oposição ao Estado, e este aparecia sempre incorporando um elemento de arbitrariedade, pois "[a]s leis determinam as condições de luta pelo poder, porém, em última análise, em todos os regimes conhecidos, a política se define pelo domínio do homem sobre o homem, não pela exclusiva subordinação de todas as pessoas à lei".¹⁴ Mas a sociedade liberal não eliminou a desigualdade de oportunidades, rendas ou situação social; dependente da posição social de

¹¹ Santos, W.G.: **Paradoxos do Liberalismo - Teoria e História**, Vértice/IUPERJ, Rio, 1988, p. 76. Grifos meus.

¹² Senker, P.: "**Ten Years of Thatcherism: Triumph of Ideology Over Economics**"; *Political Quarterly* 60, (2), abr/jun 1989, pp.179-89.

¹³ Jessop, Bob et al: "**Thatcherism and the Politics of Hegemony: a Reply to Stuart Hall**"; *New Left Review* 153, sep/oct 1985, p. 98.

¹⁴ Aron, R.: "**Liberdade: Liberal ou Libertária?**" in **Estudos Políticos**, op. cit., p.246.

cada um é que está sua margem de liberdade-capacidade. Ao menos, a legislação social atenua os rigores extremos - e tanto mais extremos quanto maior o caminho a percorrer na industrialização.

Não é nosso intuito fazer aqui um retrospecto da evolução do pensamento neoliberal, seja no centro ou na periferia. Importa mais descortinar seus elementos ideológicos. Alguns dados empíricos e um comentário atual podem ser suficientes.

Primeiramente, observaremos na tabela seguinte a maneira como evoluíram os indicadores do *tamanho* do Estado.

Uma rápida olhada nos ajudará a proporcionar o problema: não é propriamente o *tamanho* do Estado a questão; importa bem mais sua capacidade operacional, sua eficiência, credibilidade e estruturas operantes. Com toda a retórica de diminuição do Estado, apenas o Reino Unido avançou neste desiderato durante a década de 80, e ainda assim em meros 0,5%. Comparativamente, os Estados do sudeste asiático são bem menores, e os latino-americanos não são tão grandes.

TABELA 1: INDICADORES DO TAMANHO DO ESTADO (% GASTO PÚBLICO/PIB)

	71-75	76-80	81-85	86-90
Países Industrializados				
Alemanha	25,8	29,5	31,3	30,3
França	31,8	38,5	44,7	43,7
Itália	21,7	28,0	38,0	39,5
Reino Unido	34,0	37,2	40,3	36,7
EUA	18,4	21,2	24,2	23,6
Sudeste Asiático				
Japão	11,4	13,7	18,1	16,8
Coréia do Sul	15,4	16,3	17,3	15,8
Malásia	24,9	29,3	35,2	30,2
Singapura	16,8	24,2	24,1	29,7
Indonésia	16,9	21,6	21,5	21,2
América Latina				
Argentina	18,1	17,5	21,1	19,0
Brasil	16,3	18,8	21,7	28,1
Chile	34,2	30,1	31,9	29,7
México	12,7	16,1	25,1	26,6

Fonte: a partir de Sunkel¹⁵; dados do FML.

¹⁵ Sunkel, O.: "El Marco Histórico de la Reforma Económica Contemporánea"; *Pensamiento Iberoamericano* 22/23. Tomo I, Julio 1992 - Junio 1993, p. 20.

Podemos perguntar por que a retórica neoliberal de ataque ao Estado, aos direitos sociais, avançou tanto. Várias outras razões poderiam ser apontadas, mas uma deve ser ressaltada: porque era politicamente conveniente. Em meados da década de 90, quando o neoliberalismo entrava em refluxo no mundo avançado, um editorial da conservadora revista *The Economist* avançou uma hipótese:

"The myth of the powerless state has also prospered for another reason: politically, it is extremely convenient. Towards the end of the 1970s, governments began lowering their barriers to trade and international finance because of mounting evidence that the barriers were doing more harm than good. In selling this change of polity to their voters, governments chose not to emphasize that the benefits of liberalisation (higher living standards in the aggregate) greatly outweigh the costs (lower wages and higher unemployment in some of the industries facing new competition). To argue that way would only have drawn attention to the costs. Better to say that changes in the world economy left them no choice but to liberalise."¹⁶

Não o tamanho do Estado, mas o *momento*, assim como a *ordem* em que são feitas as opções da transição industrial é que afeta decisivamente o produto final - como mostraram as experiências paradigmáticas, alemã e japonesa - e possivelmente a coreana. Em termos políticos: as transições industriais podem ser competentes, ou incompetentes. A doutrina do *laissez-faire* não contribui para evidenciar tal afirmativa. Em realidade, sua crença projeta a conclusão, senão oposta, ao menos claramente diferenciada: a competição econômica irrestrita irá, *eventualmente*, beneficiar a todos. Se o mercado parece conduzir à *produção ótima*, por que não levaria - dado um certo tempo - à distribuição também ótima? Mas para esta defesa do mercado deve ser oferecida uma retórica de justificação das estruturas de poder, e das ordenações normativas. Esta retórica muitas vezes se confunde com a economia.

DEFINIÇÕES, CRÍTICAS

Em 1955, o filósofo político Carl Friedrich escreveu:

"Out of the maelstrom of totalitarian ideologies there has arisen in Europe, and more particularly in Germany, a movement and a political and economic ideology which calls itself liberalism. Though similar to traditional liberalism in a number of basic positions, this body of thought contains a sufficient number of novel elements to entitle it to evaluation on its own merits."¹⁷

¹⁶ "The Myth of the Powerless State"; *The Economist*, oct 7th-13th, 1995.

¹⁷ Friedrich, C. J.: "The Political Thought of Neo-Liberalism"; *American Journal of Political Science*, vol XLIX, n^o2, jun 1955, p. 509.

Estes primeiros "neoliberais"¹⁸, de acordo com Friedrich, concluíram que uma economia de mercado era a forma econômica de uma democracia política. Caracterizavam-se, entretanto - especialmente os europeus - por verem a política como primária, dentro de uma tradição aristotélica, e por advogarem um Estado forte, capaz de se impor aos grupos de interesse, que tentam influenciar o governo. Ainda consideravam o Estado a fonte central da autoridade, embora sem deduzir disto sua intervenção em todos os tipos de atividades. Adotavam a máxima de Benjamim Constant: "*Le gouvernement en dehors de sa sphère ne doit avoir aucun pouvoir; dans sa sphère il ne saurait en avoir trop*"¹⁹. O Estado era um instrumento para a ordenação efetiva da sociedade. Friedrich, falando do grupo europeu, notou ainda:

"Its pronounced anti-capitalism, when combined with its equally pronounced anti-socialism, provides the underpinnings for a critical approach to the governmental and organizational problems of industrial society. Its keen awareness of the power aspect of this kind of society - with its vast accumulations of capital through giant corporations, trusts, cartels, and other forms of economic power "in restraint of trade" - provides a significant competitor to the socialist criticism of these phenomena, since it recognizes the even more dangerous potentialities of the "state" in all those matters - the state being power *par excellence*. Rejecting vigorously the socialist quietism which should entrust all to "Father State", it is ready to undertake a fresh start in fulfilling the basic task of Western Politics: that of defining ever more precisely and legally but firmly the "proper limits" between government and society. With all their shortcomings, the European neo-liberals are resuming the never-ending task of balancing social justice and freedom, communal man and individual man, reason and will."²⁰

É uma citação extensa, e curiosa. Representa quase o oposto daquilo que é caracterizado, hoje em dia, como *neoliberalismo*. De acordo com a definição de Bobbio, vista anteriormente [nota 3 acima], "[p]or **neoliberalismo** se entende hoje, principalmente, uma doutrina econômica conseqüente", que tem a liberdade política apenas como corolário. Neste período, entre Friedrich e Bobbio, a palavra "neoliberalismo" passou a designar algo que se livrou totalmente de uma "aguda percepção" do fenômeno do poder, substituída que foi pela "crença entranhada" na universalidade de certa maneira de se fazer "ciência econômica". É tentadora a hipótese de que esta modificação do significado do termo tenha correspondido, na esfera das idéias, à predominância americana nos assuntos mundiais, evidenciada pela posição indisputável da teoria econômica *made in*

¹⁸ Que incluía, entre outros, Luigi Einaudi. Friedrich Hayek e Frank Knight, notando-se um diferenciação entre a defesa do capitalismo pelos mais chegados a Hayek, e uma postura mais crítica nos europeus, especialmente nos alemães.

¹⁹ id., pp. 512-13.

²⁰ id., pp.524-5.

america, mas não nos compete aqui. É impossível deixar de notar, entretanto, que o abandono da percepção do fenômeno do poder, dentro das sociedades industriais, terminou por minar a definição mais precisa dos limites próprios ao governo e à sociedade. Ascendeu uma teoria mais simples, mais uniforme e mais radical. Mais simples por sua falta de disposição em reconhecer, e utilizar, em suas análises, o contexto de cada país, do qual resultados inesperados podem advir. Mais uniforme, por representar um consenso generalizado na academia, e mesmo fora dela, uma novo "método verdadeiro" de apreensão da realidade. E mais radical pois, dado o enorme poder que tal corpo de idéias, mesmo difuso, adquiriu, a partir da década de 80, tornou-se a ferramenta principal com as quais se propõe a transição rumo ao mercado.²¹

A partir de algumas observações de Robert Wade²², procuraremos situar melhor o conceito de neoliberalismo. Estilizadamente, podemos dizer que o neoliberalismo é um *subconjunto* da economia neoclássica, subconjunto este que encara, como regra geral, as prescrições neoclássicas para a alocação ótima de recursos, no curto-prazo, como sendo também a receita central na maximização da taxa de crescimento no longo-prazo. Assim, para os neoliberais, "*getting the prices right*" é tanto uma condição necessária, como quase suficiente, para a maximização da taxa de crescimento de longo-prazo. De acordo com Wade, devemos entender a expressão acima da seguinte forma: "*getting*" no sentido de deixar os preços encontrarem seus níveis corretos, e "*right*" no sentido de serem preços relativos estabelecidos em mercados domésticos e internacionais, operando livremente.

Como muitas outras expressões na teoria econômica, "*getting the prices right*" também sofreu curiosa transformação. Nos anos 60, nota Paul Streeten²³, procurava-se, através dela, apontar o cálculo do preços contábeis corretos, em face dos preços de mercado "distorcidos". Como os preços de mercado refletiam toda sorte de "distorções", inclusive aquelas causadas pela distribuição de ativos e rendas, era considerada tarefa do governo intervir e alocar os recursos, de acordo com os preços corretos. O governo corrigiria, assim, a distorção causada pelo livre jogo das forças de mercado. Recentemente, usa-se a expressão para apontar as distorções, consideradas agora como causadas principalmente - ou até somente - pela atividade governamental.

²¹ Um bom sumário do desenvolvimento da ortodoxia econômica é oferecido por Miles Kahler, que nota: "...a final element common to both orthodox and heterodox prescriptions should be explored: unwillingness to consider the political assumptions and requirements of their economics prescriptions". "*Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment*", p. 55, in Nelson, J. (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice - The Politics of Adjustment in the Third World*; Princeton University Press, 1990.

²² Wade, R.: "*East Asia's Economic Success - Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence*"; *World Politics* 44, nº 2 (January 1992), p. 271.

²³ Streeten, P.: "*Markets and States: Against Minimalism*"; *World Development*, Vol 21, nº 8, p. 1281.

Simultaneamente, o neoliberalismo partilharia da crença de que a maioria das "falhas de mercado" resultam de políticas governamentais, sendo que nos casos incomuns onde estas falhas ocorrem por outras razões, os custos ao bem-estar advindos da intervenção governamental suplantariam os ganhos.²⁴ Seguindo a interpretação de Colclough,

"[i]f there were to be a single statement which symbolised the fundamental message of neo-liberalism, it should be this: **in settling matters of resource allocation, imperfect markets are better than imperfect states**. Neo-liberals are not asserting that markets are perfect - rather that, warts and all, they will allocate resources more efficiently than alternative mechanisms."²⁵

No ideário neoliberal, o conceito mais usado contra a imperfeição estatal passa a ser o de *rent-seeking*. Até que ponto ele justificaria a defesa de um estado mínimo? O conceito econômico central por detrás é o de monopólio, pois rendas são necessárias para a produção de bens no mercado: ao aparecerem, elas incentivam outros a produzirem o item em questão, o que leva à redução das rendas obtidas, até que elas tornem-se "lucros normais". Sem a livre entrada no mercado, tal processo não acontece, e não ocorre o aumento na produção, com consequente queda nos preços. Meios legais e ilegais são, portanto, usados para garantir o acesso a esse poder de monopólio. *Rent-seeking* é o nome dado a esta competição não-produtiva, também encarada como a "politização da vida econômica". Assim, "rent-seeking" refere-se a custos distributivos adicionais desnecessários e ineficientes. Contudo, certas condições fazem-se necessárias para que tal comportamento represente um custo adicional líquido igual ao tamanho da renda. Colclough cita algumas delas: primeiro, é necessário que o trabalho envolvido nestas atividades não esteja desempregado; ele tem de ser direcionado a elas de outro trabalho produtivo. Isto leva à hipótese de pleno-emprego ou, ao menos, que na margem o uso do trabalho tem um custo social de oportunidade totalmente igual ao salário de mercado. Segundo, se o custo do rent-seeking iguala o valor total da renda, a alocação das atividades procuradas deverá ocorrer inteiramente na base de competição, e não através de corrupção, nepotismo, etc. E, terceiro, dá-se a impressão falsa que o poder de alocar rendas existe somente nas mãos daqueles que trabalham no setor público. Existem, entretanto, categorias de escassez associadas a rendas - sub-contratação em firmas do setor privado, por exemplo - que nada têm a ver com o setor público.²⁶

²⁴ Wade, op. cit., loc.cit.

²⁵ Colclough, C.: "*Structuralism versus Neo-Liberalism: An Introduction*", in Colclough, C. & Manor, J. (eds.), *States or Markets? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*. Oxford, Oxford University Press, 1991, p. 10, grifos meus.

²⁶ Colclough, op. cit., pp.20-21.

A preleção neoliberal, entretanto, vai no sentido de que *rent-seeking* é um fenômeno inteiramente político, cuja única maneira de redução é a diminuição do governo. E parece também assumir que se todos os recursos retirados da atividade produtiva, e colocados em *rent-seeking*, no caso deste ser eliminado, poderiam retornar ao setor produtivo. Não se importam com o fato de ser ainda muito obscura a maneira pela qual estes recursos se constituem, de que maneira podem ser transferidos, e com que custos de transferência e efeitos na produtividade. Por fim, a teoria *rent-seeker* também ignora as transações *rent-avoiding* (mercado negro, por exemplo) como substitutas para atividades *rent-seekers*.²⁷

Podemos também incluir, nesta definição estilizada do neoliberalismo, a visão de que o crescimento é uma propriedade *natural*, ou inerente, das economias capitalistas. Aos governos caberia apenas a provisão de "bens públicos"²⁸, não facilmente disponíveis através de contratos privados. A diminuição da intervenção estatal levaria ao aparecimento, e funcionamento eficiente, dos mercados.

Tais definições estilizadas, mais extremas e mais uniformes do que a dos outros neoclássicos, assumiram o status de lugar comum durante a década de 80, transbordando da teoria econômica, e invadindo o espaço público como propostas políticas, seja para a instauração e/ou reforma do mercado. Acrescidas da corrente de pensamento político que utiliza teoria dos jogos, ação racional e, posteriormente, "escolha pública", formulou-se um *economic approach to politics* que terminou por reduzir "o Estado, os governo e os sistemas políticos a uma soma de indivíduos que, basicamente, se orientam pela busca de vantagens individuais através do acesso seletivo e do manejo arbitrário dos recursos e das políticas públicas."²⁹

Desta forma, consuma-se uma abordagem que, ao colocar toda a culpa nas distorções do mercado sobre a intervenção governamental, sugere sua diminuição drástica como o remédio mais eficaz na sustentação do crescimento econômico. Desqualificando os mercados políticos, através da limitação vigorosa das atividades submetidas aos poderes discricionários do Estado, abriu-se o caminho para a implantação de reformas

²⁷ Streeten, op. cit., pp.192-193.

²⁸ Na conceituação clássica de Samuelson, as propriedades essenciais do bem público são a indivisibilidade ("*jointness of supply*") e a inclusividade ("*non-excludability*" - ele não só *pode* mas *tem* de se tornar acessível a todos). Podemos considerar como bens públicos, em graus diversos, infraestrutura física, leis, educação, estabilidade macroeconômica. A questão, contudo, é *como* decidir quais bens devem ser produzidos publicamente, sob que critérios. Unanimidade? Vontade geral? Além disso, vale notar que nem todos os bens públicos devem ser produzidos ou financiados pelo governo central, mas por instâncias locais e mesmo cooperativas.

²⁹ Fiori, J.L.: "*A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica*"; *Novos Estudos Cebrap* n°43, novembro de 1995, p. 159.

orientadas na direção do mercado, sob os auspícios das instituições financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial e o FMI. As críticas aos custos excessivos da intervenção governamental encontrou apoio fora da academia, precisamente no momento em que o clima político alterou-se, ao final dos anos 70. A mensagem de redução dos gastos estatais, e "getting the prices right" tornou-se, progressivamente, um discurso unificado, nos países ao norte. Além disso, tal discurso servia aos interesses de instituições financeiras internacionais, assim como de bancos de desenvolvimento bi e multilaterais, que procuravam melhores garantias de pagamento aos novos empréstimos, efetivados em um mundo cada vez mais endividado³⁰. Alguns dos mais influentes neoliberais - Balassa, Krueger, Lal - detinham postos de consultoria, ou executivos, estratégicos, nos governos e agências internacionais. Assim, os novos empréstimos concedidos tendiam a ser cada vez mais sujeitos a suas prescrições. Estas e outras coincidências históricas terminaram por guindar o enfoque neoliberal à posição de "sabedoria convencional" na maioria dos órgãos governamentais e multilaterais.

Certamente o enfoque mais relevante a se opor ao "neoliberal" é o "estruturalista"³¹. Além de uma maior flexibilidade contextual - por admitir, por exemplo, que o mercado nos países em desenvolvimento "típicos" tende a ser mais imperfeito -, tal tradição não rejeita totalmente a teoria neoclássica: apenas usa suas ferramentas de modo diferente. Sem dúvida, é uma tradição mais intervencionista, que não enfatiza a importância dos preços relativos como instrumento para afetar tanto os resultados produtivos, quanto distributivos. Também tende a ser otimista demais quanto ao poder dos estados reformistas. De qualquer forma, é uma literatura mais eclética, e muito menos dogmática: enfatiza a importância das condições iniciais no desenvolvimento, dos recursos nacionais, tamanho do país, e relações com a economia internacional.³²

Uma simples comparação com os estruturalistas indica que muitas de suas distinções tornaram-se rarefeitas com a retomada neoclássica. Por exemplo, Gunnar Myrdal criticou, ao analisar a pobreza asiática, aquilo que denominou "soft state" naqueles países.

Através de tal termo, escreveu Myrdal,

"...I want to characterise a general lack of social discipline in underdeveloped countries, signified by deficiencies in their legislation and, in particular, in law observance and enforcement, lack of obedience to rules

³⁰ Uma análise interessante encontra-se em Kahler, M.: *"International Financial Institutions and the Politics of Adjustment"*, in Nelson, J. (ed.): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*; Transaction Books, Oxford, 1990.

³¹ Como seus principais expoentes, podemos colocar Furtado, Hirschman, Myrdal, Prebisch, dentre outros.

³² Colclough, op. cit., pp. 1-7.

and directives handed down to public officials on various levels, often collusion of these officials with powerful persons or groups of persons whose conduct they should regulate, and, at bottom, a general inclination of people in all strata to resist public controls and their implementation. Within the concept of the soft state belongs also corruption, a phenomenon which seems to be generally on the increase in underdeveloped countries."³³

Não é o caso de que os Estados analisados por Myrdal tivessem sido totalmente "brandos" politicamente. Sua "brandura" residia em sua falta de disposição para coagir os agentes, de maneira a implementar objetivos declarados de política, tais como coleta de impostos, punição aos evasores, implementação de reforma agrária, e outros. Em outras palavras, o "soft state" é um tipo de Estado com uma autoridade frágil, ou facilmente contestável. Justamente por isto, sua análise requer uma abordagem mais institucional. Como Myrdal colocava, num sistema social independente, não existem problemas econômicos, sociais ou políticos; existem *problemas*. O enfoque puramente econômico serve, muitas vezes, aos interesses daqueles que se opõe às reformas. Deste modo, o enfoque usado por Myrdal contrapõe-se tanto ao marxismo, quanto à economia neoclássica. Ao primeiro, pela crença de que as instituições, ou a superestrutura, são adaptáveis às condições econômicas; à segunda, por assumir que as instituições já estão totalmente adaptadas. Assim,

"[b]eing neither adapted nor automatically adaptable, they have to be designed and planned. The difficulty, which Myrdal clearly saw, is that any instrument, even if used with the intention to reform, within a given power structure, tends to serve the powerful and to reestablish the old equilibrium."³⁴

Se a economia ocupa-se com a alocação de meios escassos, visando a obtenção de fins variados, como ignorar o conflito latente a esta alocação, ou como confiar sua resolução apenas ao "mercado"? Mercados livres são encarados como instituições neutras; caso realmente o sejam, podem servir a diferentes tipos de estruturas de poder, estabelecidas, emergentes, ou mesmo ambas. O problema não é, portanto, apenas das falhas dos mercados, mas *também* de seu sucesso, ao sinalizar rendimentos desiguais, e distribuição conflituosa de propriedade e ativos, e do excedente social. Representando o excedente aquela parte dos incrementos de produtividade que não são transferidos a todos, devido à heterogeneidade da estrutura social, e devido à competição nos mercados com dotações desiguais de poder³⁵, podemos afirmar com Furtado que

³³ Myrdal, G.: "*The 'Soft State' in Underdeveloped Countries*", in Paul Streeten (ed), *Unfashionable Economics: Essays in Honor of Lord Balogh*, London, Windenfeld & Nicolson, 1970, p.229.

³⁴ Streeten, "Markets and States...", op. cit., p. 183.

³⁵ Prebisch, R.: "*Dialogue on Friedman and Hayek*"; *Cepal Review* 15, december 1981, p.158.

"[o] núcleo central do estudo dos câmbios sociais que chamamos de desenvolvimento econômico consiste, portanto, no conhecimento dos processos sociais pelos quais se definem a importância relativa do excedente e a utilização final deste. Como estes processos são a resultante da interação de forças antagônicas, compreende-se a importância que tem no estudo deste aspecto da dinâmica social o conhecimento das diversas formas de antagonismo entre grupos e classes."³⁶

Em resumo, remetendo antes ao fenômeno do poder, os constrangimentos ao crescimento econômico não são apenas técnicos, ou econômicos, mas **políticos**.

Desta forma, importantes distinções foram, e são, obscurecidas pela convergência neoliberal. Streeten lista algumas: primeiro, a distinção entre política de preços (na qual os preços, incluindo impostos indiretos e subsídios são usados como instrumentos de política) e *laissez-faire*, o livre jogo das forças de mercado sem intervenção para manter a competição, oferecer infra-estrutura, informação e pesquisa. Segundo, a distinção entre os mercados e o setor público. Terceiro, distinção entre as motivações públicas e privadas. Quarto, entre comportamento racional e egoísta. E, por fim, entre formulações de decisões governamentais centralizadas e descentralizadas.³⁷

III-2 - O "CONSENSO DE WASHINGTON"

Em 1989, num paper intitulado "*What Washington means by policy reform*"³⁸, John Williamson cunhou o termo "Consenso de Washington" para designar as reformas advogadas para a América Latina pelos formuladores de política americanos. O termo referia-se a um programa de convergência e homogeneização de políticas econômicas, englobando austeridade fiscal e monetária com desregulação de mercados, liberalização financeira, abertura comercial, privatização e eliminação de barreiras a capitais externos. Como o próprio Williamson explicou posteriormente,

"It got its name simply because I tried to ask myself what was the conventional wisdom of the day among the economically influential bits of Washington, meaning the US government and the international financial institutions. I did not intend to imply that they could claim any particular priority in having nurtured the conventional wisdom."³⁹

³⁶ Furtado, C.: Prefácio a *Nova Economia Política*, Rio, Paz e Terra, 1976, p.26.

³⁷ Streeten, op. cit., p. 1287.

³⁸ Williamson, J.: *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*; Washington, Institute for International Economics, 1990.

³⁹ Williamson, J.: "*Democracy and the 'Washington Consensus'*"; *World Development*, Vol 21, nº 8, p.1329.

Propondo uma lista positiva, e não normativa, Williamson também ressaltou que nela

"I deliberately excluded (...) anything which was primarily redistributive, as opposed to having equitable consequences as a byproduct of seeking efficiency objectives, because I felt the Washington of the 1980s to be a city that was essentially contemptuous of equity concerns."⁴⁰

Williamson não vê vantagens numa democracia onde grandes partidos despoem "economic nonsense". "Consensus on good economics is important if economic reform is to succeed. Continual policy reversals are obviously disruptive." A fuga de capitais, por exemplo, responde às políticas macroeconômicas populistas. O consenso político abrangente pode, assim, limitar os danos dos rent-seekers. Desta maneira,

"[u]ntil such economic good sense is generally accepted, then its promotion must be a political priority. But the sooner it wins general acceptance and can be removed from mainstream political debate, the better for all concerned", pois, não dependendo de juízos de valor, "the superior economic performance of countries that establish and maintain outward-oriented market economies subject to macroeconomic discipline is essentially a positive question. The proof may not be quite as conclusive as the proof that the Earth is not flat, but it is sufficiently well established as to give sensible people better things to do with their time than to challenge its veracity."⁴¹

Para Williamson, o consenso será e deverá ser circunscrito por dois tipos de considerações: limitações de nosso conhecimento e diferenças em nossos valores. Sabemos agora, felizmente, muito mais sobre os tipos de política econômica que funcionam. Politicamente, a divisão fundamental (em matérias econômicas) será entre aqueles que tentam promover uma divisão de rendas equitativa ("a esquerda") e aqueles que defendem os privilégios estabelecidos ("a direita"). As políticas econômicas podem ser classificadas em três categorias:

- (a) aquelas nas quais o consenso está estabelecido;
- (b) aquelas nas quais ainda reina controvérsia, mas numa disputa não-ideológica;
- (c) aquelas nas quais ainda há controvérsia, devendo permanecer assim no futuro, pois a escolha apropriada depende de valores políticos (normativos).⁴²

Uma listagem dos itens do "Consenso de Washington", seguida dos comentários do próprio Williamson, mostrará o escopo desta classificação.⁴³

⁴⁰ id., ib.

⁴¹ id., p. 1230.

⁴² id., pp. 1231-32.

1 - **Disciplina Fiscal:** os déficits orçamentários, incluindo estados, empresas estatais, banco central, devem ser suficientemente pequenos de maneira a serem financiados sem que se recorra ao imposto inflacionário. A implicação é um superávit primário de vários pontos percentuais do PNB, e um déficit operacional de não mais de 2% do PNB.

2 - **Priorização dos Gastos Públicos:** redirecionamento dos gastos daquelas áreas que recebem mais recursos do que os justificáveis pelos seus retornos econômicos (administração, defesa, subsídios indiscriminados) para campos negligenciados com altos retornos econômicos e com potencial de aumentar a distribuição de renda, como saúde básica, educação primária e infraestrutura.

3 - **Reforma Fiscal:** aumento da base tributária e corte nas taxas de impostos marginais, aguçando os incentivos e melhorando a equitatividade horizontal sem a diminuição da progressividade obtida. Melhoria na administração fiscal, e taxação dos ativos nos estrangeiro.

4 - **Liberalização Financeira:** objetiva-se taxas de juros definidas pelo mercado, embora a experiência mostre que, sob condições de falta de confiança, elas possam ser demasiado altas, ameaçando a solvência financeira das empresas produtivas e do governo. Nestas circunstâncias, um objetivo interino sensível é a abolição de taxas de juros preferenciais para tomadores privilegiados e a obtenção de uma taxa real de juros moderadamente positiva.

5 - **Taxas de Câmbio:** unificada (ao menos para as transações comerciais), num nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações não-tradicionais, e administrada de maneira a assegurar os exportadores que sua competitividade será mantida no futuro.

6 - **Liberalização Comercial:** substituição das restrições comerciais quantitativas por tarifas, e redução destas a um nível uniforme por volta de 10% (ou no máximo 20%). A velocidade da redução dependerá das condições macroeconômicas.

7 - **Investimento Externo Direto:** abolição das barreiras impedindo a entrada de firmas estrangeiras, permitindo competição em termos iguais de firmas nacionais e externas.

8 - **Privatização:** devem ser privatizadas as empresas estatais.

9 - **Desregulação:** abolição de regras que impedem a entrada de novas firmas os restringem a competição, e certificar-se de que tais regras sejam justificadas por critérios de segurança, proteção ambiental, etc.

10 - **Direitos de Propriedade:** o sistema legal deve assegurá-los, sem custo excessivo, e torná-los disponíveis ao setor informal.

Williamson classifica estes dez itens de acordo com as políticas econômicas da seguinte forma: categoria (a): 1, 2, 3, 5, 7 e 8 (com reservas), 9 (de maneira geral) e 10;

⁴³ id., pp. 1232-33.

(b) 4, 6. Desta forma, a maior parte da listagem cai na primeira categoria, pois "[i]t is drawn from that body of robust empirical generalizations that forms the core of economics". Existiriam apenas circunstâncias "patológicas" (sic) nas quais as recomendações listadas seriam inoportunas, sendo interessante saber se ocorrem com suficiente frequência para serem relevantes. Na Austrália, Nova Zelândia e Espanha, tais propostas foram implementadas pela esquerda, lembra Williamson. Ademais, "[w]ide political endorsement of mainstream economics will also leave room for another type of political contest, one in which the political parties search for policy proposals that will better correct for externalities."⁴⁴ Mas esta busca, segundo Williamson, é "essentially nonideological"...Ele não considera o Consenso "neoliberal", achando mais apropriado o termo "neoconservador".

Portanto, o ponto de vista do CW é que o papel do estado é excessivo e sufocante, levando a um enfraquecimento concomitante do setor público. É um plano único de ajustamento das economias periféricas, chancelado pelo FMI e BIRD em vários países. Como os mercados latino-americanos são dos mais regulados, com controles de preços, barreiras à importação, alocação favorecida de crédito, limites à demissão de empregados, restrições à entrada de investimentos externos e remessa de lucros, assim como controle de novos investimentos e entrada de novas firmas, o diagnóstico da situação conclui que, 1) o cenário macroeconômico caracteriza-se por severa instabilidade; 2) a estrutura econômica é seriamente distorcida pela alocação dos recursos; e 3) a performance passada das políticas governamentais impede qualquer esperança que seja recobrada uma alta taxa de crescimento no futuro. Para sair de tal situação, são oferecidas as recomendações de política listadas acima. Ao ajuste nestas linhas seguir-se-ia o crescimento econômico, pois o crescimento auto-sustentado somente será conseguido quando os agentes nacionais preferirem investir domesticamente, e isto só ocorrerá quando as reformas estruturais e a estabilidade macroeconômica estiverem solidamente estabelecidas.⁴⁵

Baseado no diagnóstico oferecido, e no esperado relacionamento entre a estabilização e crescimento, especificam-se ao menos dois estágios pelos quais a economia deverá ir na transição da estabilização para o crescimento. No **Estágio I**, o foco é quase exclusivo no estabelecimento de um cenário macroeconômico estável. Como se concebe a instabilidade como resultante da necessidade de financiamento do déficit do setor público, a prioridade neste estágio é a obtenção de um superávit fiscal primário, obtido através das recomendações do CW. O **Estágio II** compreende a implementação de uma série de políticas destinadas a alinhar os incentivos privados com a escassez econômica

⁴⁴ id., p. 1334.

⁴⁵ Frenkel, R.; Fanelli, J.M.; Rozenwurcel, G.: "*Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand*". Texto preparado para a UNCTAD, Buenos Aires, CEDES, 1990, , pp. 9-10.12.

"verdadeira". Neste estágio, o núcleo do pacote liberalizante deve ser aplicado, ou seja, as reformas recomendadas pelo CW no setor financeiro, estrutura comercial, desregulação do mercado de trabalho, etc. Somente após ultrapassar com sucesso estes dois estágios é que se pode retomar os investimentos, e recobrar o crescimento.⁴⁶

Esta abordagem deixa algumas questões pendentes, contudo. Em primeiro lugar, não existe uma sequência ótima para a remoção das distorções de mercado. Segundo, é altamente disputável a existência de uma complementaridade entre as políticas domésticas e o financiamento externo; países que efetuaram profundas reformas como Uruguai, Bolívia ou mesmo o México, não receberam nenhuma quantia adicional de financiamento. Terceiro, o investimento é necessário ao crescimento, mas não suficiente, pois necessita, como vimos no capítulo anterior, de algumas condições para ser bem sucedido, condições dependentes de uma determinada institucionalização de mecanismos, e de uma canalização e controle eficientes, exigindo maior sintonia fina com o novo paradigma industrial e financeiro. Por fim, existe a questão da governabilidade durante a implementação das reformas. A abordagem neoliberal tende a reduzir tais políticas a uma questão de "vontade política", assim como de "capacidade técnica" de um grupo de *technopols*⁴⁷, capazes de implementar as políticas. A redução das incertezas macroeconômicas, através da eliminação da possibilidade de mudanças nas regras econômicas, parece só ser possível com a eliminação da iniciativa econômica e, principalmente, política dos governos, sem a possibilidade de mudanças da própria autoridade política. Isto aponta para um perfil essencialmente não-democrático, que duraria o tempo de estabilização das regras e expectativas - qual seria, afinal? -, não permitindo real alternância de poder.⁴⁸

O que observamos nas experiências dos países que aplicaram o CW? Que não existiu a esperada recuperação dos investimentos, pois a cooperação ativa na reforma é no mais das vezes retórica, a ajuda externa politicamente orientada nem sempre acontece, e quando acontece - Chile, Bolívia - ocorrem profundas recessões, com perda da massa

⁴⁶ id., p.12.

⁴⁷ "The technopols are those technocrats [...an economist who uses his professional/technical skills in government with a view to creating and managing an economic system that will further the general good] who have taken the risk of accepting political appointments, with the responsibility that entails." Williamson, J.: "*In Search Of A Manual For Technopols*", paper apresentado na conferência sobre *The Political Economy of Policy Reform*, do Institute for International Economics, Janeiro de 1993, Washington, p. 2.

⁴⁸ Edgardo Boeninger, coloca a questão em termos bastante crus: "A competitive market economy in which the private sector plays a key role requires what the economic literature refers to as an "enabling environment". To achieve this goal government must reduce the uncertainty that results from sudden changes in direction, say because of elections. (In an authoritarian setting uncertainty is a function of how much confidence economic agents have in the government.); "*Governance and Development: Issues and Constraints*", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington, p. 272.

salarial e desemprego. Além disso, a recuperação é sempre lenta, e incapaz de recuperar os empregos.

Como observou Peter Evans, a aplicação consistente de quaisquer políticas exige a institucionalização permanente de um conjunto complexo de mecanismos políticos, que não pode ser tida como certa. Além do mais, estas recomendações ortodoxas, com todo seu desprezo pelos políticos em favor dos "technopols", abrigam a paradoxal expectativa de que o Estado, raiz do problema, de algum modo é capaz de se tornar o agente que deflagraria e implementaria programas de ajuste, tornando-se a solução.⁴⁹ Sem a alternância de poder, como conceber o papel, por exemplo, dos partidos políticos? Existe, portanto a tentativa de modernizar a sociedade sem favorecer a instituição que tornará esta mesma sociedade politicamente estável. "Procuram a modernidade à custa da política e, no processo, deixam de alcançar a primeira por negligenciarem a segunda", já observara prescientemente Samuel Huntington uma geração atrás, num trabalho encerrado com a afirmação: "No mundo em modernização, quem controla o futuro é quem organiza sua política."⁵⁰

III - 3 - LIBERALIZAÇÃO PASSIVA: OS ANOS 90

A interpretação comum da literatura liberizante traz uma receita para a resolução da crise latino-americana a partir da remoção dos obstáculos institucionais. Sua retirada levaria a economia de mercado a uma posição de equilíbrio por si mesma. Na interpretação esboçada nesta tese, os fenômenos de desequilíbrio persistiriam mesmo após a retirada de tais obstáculos, pois continuariam os problemas financeiros dos setores público, bem como os problemas de origem externa - atração de capitais - da mesma forma como não seriam criadas condições mais estruturantes ao avanço empresarial, dadas as necessidades do novo padrão industrial.

Isto, porque as economias inerentemente estáveis não se estabilizam propriamente: equilibram-se. São as economias instáveis que devem estabilizar-se, ou seja, devem ser transformadas estruturalmente para que mostrem caminhos estáveis de retorno ao equilíbrio, por onde possam ser passíveis de ser equilibradas. A pergunta relevante passa a ser: quais os parâmetros estruturais que devem ser modificados?⁵¹

O governo Collor pretendeu erradicar a inflação com "um único tiro", incorporando um discurso liberal-modernizante. O bloqueio dos ativos financeiros, a ameaça de perdas patrimoniais para os detentores da riqueza líquida, o ajuste fiscal

⁴⁹ Evans, P.: *"O Estado Como Problema e Solução"*, Lua Nova nº 28/29, 1993, p. 109.

⁵⁰ Huntington, A *Ordem Política...*, op. cit., pp. 105, 467.

⁵¹ Fanelli, J.M. & Frenkel, R. : *"Estabilidad y Estructura: Interacciones en el Crecimiento Economico"*; CEDES, Buenos Aires, Mayo de 1994, Mimeo, p. 9.

resultante da redução das despesas financeiras do governo central, a suspensão do movimento especulativo diário como títulos públicos abriu, pela primeira vez em muitos anos, "a possibilidade para o governo de recobrar o comando sobre os instrumentos de política econômica, em particular a política monetária, a política fiscal e a política cambial, reestruturando o padrão de financiamento da economia brasileira, já então completamente esgotado."⁵² Mas a recusa da elite rentista do país, detentora da riqueza líquida, em aceitar as perdas patrimoniais do plano, numa situação que perpetuava os mecanismos da ciranda financeira, recuperou rapidamente os níveis anteriores de liquidez. O plano de estabilização fracassou não devido a um erro de diagnóstico, e sim devido a

"uma percepção equivocada sobre as relações entre a economia e a política. A inflação brasileira não pode ser tratada como um fenômeno estritamente econômico, desconhecendo-se as relações políticas e de poder que lhe são subjacentes. Não pode, portanto, ser vencida por um plano, por mais correto que seja do ponto de vista técnico..."⁵³

Ao menosprezo das relações "políticas e de poder", somou-se a reorientação no rumo neoliberal que se promoveu no período. Esta foi, de fato, a principal caracterização do governo, com efeitos que ainda irão perdurar por muito tempo. Ironicamente, a mudança de rumo foi anunciada como uma "nova política industrial", embora procurasse resultados de curto-prazo. Ignorando as possibilidades de extensão do mercado interno, a política liberal de importações atendia aos desejos de consumo de ínfima minoria, sem modificar estruturalmente a lógica e articulações, externas e internas, do sistema produtivo que a promove. Também criava a (falsa) expectativa do ingresso de capitais externos, numa situação internacional bastante diversa das décadas de 50 e 60. E, por fim, a pretendida incorporação de progresso técnico, via investimento (ampliação de capacidade produtiva, compra de máquinas e equipamentos, introdução de novos processos), só se realizaria com a expectativa de crescimento de mercados. A recessão, juntamente com a queda da renda per capita, não criou condições favoráveis ao investimento e modernização produtiva. Igualmente a concorrência, por si só e em aquelas circunstâncias, não induziu investimentos na geração de tecnologia.

⁵² Teixeira, A.: O Ajuste..., op.cit., p.122.

⁵³ id.,p. 128. Nota também este autor: "Os modelos de combate à inflação a partir de processos recessivos supõem um perfil de distribuição de renda muito mais homogêneo do que o existente no Brasil. Quando a renda é altamente concentrada, como aqui, também a demanda é altamente concentrada - e concentrada em um conjunto de agentes que é capaz de operar a sua própria liquidez. E a recessão atinge primeiro as parcelas de mais baixa renda, cortando a sociedade de baixo para cima." Para cumprir seu papel a recessão teria de ser muito prolongada e profunda, inviável antes de fazer efeito. p.130.

A liberalização comercial, assim como o programa de privatizações, foram, na realidade, manifestações daquilo que Philippe Faucher denominou "erosão do Estado" no Brasil.⁵⁴ No período Collor, a incapacidade de definição de um projeto coletivo, capaz de reordenar profundamente, social e politicamente, a sociedade brasileira, coincidiu com um acirramento da "privatização" do Estado, visualizadas principalmente através do tráfico de influências. A capacidade do Estado na elaboração de políticas, no entanto, permaneceu estagnada na maioria dos setores, ou simplesmente declinou, no período.

Consideremos, seguindo Atkinson e Coleman⁵⁵, a capacidade de intervenção do Estado sob duas condições gerais: concentração de poder e autonomia administrativa. A primeira condição refere-se à autoridade reconhecida, bem como ao poder de ligar a decisão a um instância administrativa (ou sistema hierárquico) que detenha uma responsabilidade, claramente definida, num campo de intervenção. A autonomia administrativa é um critério que se reporta à existência de um espaço público reservado, distinto da organização da sociedade civil; supõe um status social reconhecido para a burocracia, assim como uma cultura institucional baseada na *expertise* e na experiência acumulada. Assim, tais critérios ajudam a qualificar as maneiras de ligar a decisão do Estado, com os meios (instrumentos e recursos) mobilizados para a aplicação das políticas.⁵⁶

Sob tais critérios, o governo Collor demonstrou reduzida *autonomia* administrativa, pois o espaço público encontrou-se mais do que qualquer período na histórica recente do país, perpassado por interesses particulares. Os interesses públicos foram loteados, enquanto a concentração de poder, que parecia surgida no início do governo, esvaiu-se. Na realidade, as responsabilidades nunca foram claramente definidas dentro de um projeto para a reforma do Estado. O que ocorreu foi um processo de *desengajamento* estatal, combinado a uma perda da capacidade de intervenção, impossibilitando a construção de uma trama de interesses. Na interpretação de Faucher, a liberalização comercial foi manifestação da erosão do Estado dada a maneira como foram

⁵⁴ Faucher, P.: "*Politiques d'ajustements ou érosion de l'État au Brésil?*"; comunicação ao seminário internacional "Estratégias Liberais de Refundação", IUPERJ, Rio, agosto de 1992, mimeo.

⁵⁵ Atkinson, M. & Coleman, W.: "*Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies*"; *British Journal of Political Science* vol 19, pt 1, jan 1989, p. 51.

⁵⁶ Para classificarmos um Estado como "forte", podemos lançar mão da seguinte definição: "States are considered to be strong if they exhibit at least two features necessary to resolve collective action problems. First, they should be insulated from societal forces. Insulation permits officials to formulate policy and to mediate the influence of foreign capital independently of powerful distributional colations. Second, they should be sufficiently well organized to implement coherent policies. High levels of internal cohesion and centralization are presumed necessary if principal-agent and collective action problems within the state are to be overcome." Richard F. Doner: "*Limits of State Strenght - Toward an Institutional View of Economic Development*"; *World Politics* 44, nº 3, (april 1992), p. 214.

aplicadas as medidas, pois "représente pour l'administration gouvernementale une perte dans sa capacité d'intervention qui n'est pas compensée par un renforcement de l'autonomie du secteur privé."⁵⁷ A advertência é clara: sem se fazer acompanhar de medidas visando a melhoria da produtividade, sem ser aplicada de modo sincronizado com medidas de melhoria das técnicas de produção, a abertura comercial tende a se esgotar.

No plano da idéias, contudo, a avalanche neoliberal não teve grande oposição. O governo Collor não conseguiu apenas deixar a direita perplexa e a esquerda indignada; surgiu uma situação onde as forças políticas se separavam entre aqueles que estavam à direita, e os que estavam à deriva.

"Mais uma vez, uma elite dissidente - dissidente, porém conservadora - pretende, pela via do Estado, anular o Estado.(...) O Estado, diante de estarrecedores índices de miséria, se limitaria, na sua administração, a promover e, se houver sobras públicas, a assistir a população. Abdicaria de um programa de distribuição de rendas - entregue à mão invisível - com todas suas implicações econômicas e sociais, por exorbitante aos fins do Estado. O Liberalismo, em toda parte uma ideologia da sociedade civil, seria aqui uma ideologia do Estado para a sociedade civil, que recebe as diretrizes do tipo de Estado que pode criar."⁵⁸

Resumindo: aconteceu, no início dos anos 90, um desengajamento do Estado, que não correspondeu a nenhuma contrapartida, numa política inspirada pelo diagnóstico, puramente técnico, da finalização do modo de industrialização por substituição de importações, com a consequente maturidade do aparato produtivo - seguindo-se daí que a simples exposição da indústria à concorrência levaria a sua modernização. A abertura comercial progrediu, ao passo que a indústria, prisioneira de suas dificuldades e contradições, não avançou o necessário. Não se construiu um novo modo de sustentação, um novo padrão de financiamento para a retomada do crescimento sustentado. A diminuição da competência, e da capacidade de intervenção do Estado, é acompanhada pela insuficiência de estruturas alternativas, fazendo com que fatores essenciais de governabilidade (autonomia, concentração e capacidade de mobilização) sejam cada vez mais débeis, desembocando em resultados incompletos e insatisfatórios. O liberalismo, político ou econômico, entra nesta fórmula como ideologia, crenças e valores utilizados politicamente para influir no comportamento popular, "orientando-o em certa direção, seja com o propósito de obter consenso ou justificar o poder."⁵⁹

⁵⁷ Faucher, op. cit., p. 13.

⁵⁸ Faoro, R.: "A Questão Nacional...", op. cit. [n.11, cap. I], p. 20.

⁵⁹ Faoro, R.: "A Aventura Liberal...", op. cit., p. 27.

III - 4 - CONCLUSÃO: O HÍBRIDO INSTITUCIONAL

As desventuras econômicas das últimas décadas ocorreram num país urbanizado, industrializado, populoso e formalmente democrático quanto s formas de acesso ao poder. Sem desprezar a formalidade democrática é, no entanto, central para o entendimento do Brasil o fato de ter herdado um sistema político que não funciona como "representante" ou "agente" de grupos ou classes sociais determinados, mas que tem uma dinâmica própria e independente, inteligível a partir de sua história, mas não redutível a principalmente a determinantes "econômicos". Antes de que se proponha simplesmente a erradicação deste Estado perverso, é necessário entendermos os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, caricaturados por uma burocracia estatal todo-poderosa, mas ineficiente e lenta, e uma sociedade submetida. O jogo político da nação toma o aspecto de uma contínua negociação entre um Estado heterogêneo, e setores sociais procurando inclusão, acesso aos benefícios e privilégios controlados pelo poder público.

A "Nova República" surgiu como uma negociação entre as elites, num momento de esgotamento de um padrão de financiamento, externo e interno, e de profunda modificação nos padrões industriais mundiais. Neste contexto de crise, não se alterou a representação acumulada das regiões menos desenvolvidas, a força conservadora da nação. Enquanto a economia vai bem, ou não vai definitivamente mal, uma administração que combine decisões arbitrárias, desrespeito s liberdades básicas, manipulação e favorecimento em grau elevado pode perpetuar-se dentro dos parâmetros legais. Pode-se até mesmo prescrever um ponto de chegada: liberalização econômica com democracia política. O pressuposto proclamado da dupla transição - política e econômica - é de um relacionamento positivo e cumulativo entre a liberalização econômica e a liberalização política, embora o lado político da equação apareça timidamente. Invertendo o sentido do questionamento normalmente feito, podemos perguntar: têm as reformas econômicas, passivas ou não, contribuído para um aperfeiçoamento político? Ou assistimos ainda outra vez a recomposição de uma forma política que pode prescindir, caso necessário, da legitimação democrática?

A anarquia governamental, dissimulada num instável legalismo, sem previsibilidade nem muito menos racionalidade, para não dizer responsabilidade, traduz uma situação de um poder que apesar dos pesares se sustenta e se mantém - e que, ao se manter, procrastina as necessárias reformas, especialmente a fiscal e a administrativa, sem as quais o ajustamento estrutural mal se inicia. É razoável supor que este Estado possa ultrapassar o *paradoxo neoliberal* de fazer nascer de si mesmo uma burocracia eficiente, autônoma, capaz de presidir as reformas estruturais, e redistribuir penalidades e privilégios?

Correndo o risco da repetição: devemos tratar de um processo de *mudança nas funções do Estado*. Senão, vejamos.

Existe o mito do Estado brasileiro absurdamente grande, e por causa disto, altamente ineficiente, incapaz de ordenar, do qual os pobres nada esperam e os ricos nada temem. Mito combatido num interessante artigo de Wanderley Guilherme dos Santos⁶⁰. Os dados por ele coletados são curiosos. O setor público brasileiro gastou, em 1981, 19,5% do PNB, enquanto a média dos gastos dos países com renda *per capita* entre dois e quatro mil dólares, girou em torno de 27,6% do PNB. Em 1984, o total de empregados públicos no Brasil, tomado como percentagem da população economicamente ativa não-agrícola, correspondia a 9,6% desta última. Na Argentina, país da mesma faixa de renda, era de 22,7%. No Chile, com renda *per capita* inferior à nossa, 19,6% do PIB é destinado a programas sociais, no Uruguai 15,4% e no Brasil apenas 9%. Só que estes países não sofrem nossas enormes carências e misérias. Conclusão:

"O pseudo gigantismo estatal é uma névoa que distorce a questão essencial: o Estado brasileiro é ridiculamente pequeno e disforme, isto é, está onde não deveria, ao preço de não se encontrar onde a responsabilidade social de um Estado moderno demandaria."⁶¹

Assim, a questão central é que não tratamos de um Estado-providência, mas de um Estado que opera de acordo com uma lógica privada e oligarquizante para benefício de poucos. Nele, a provisão dos bens públicos "liberais" - saúde, educação, lei e ordem - é tanto deficitária quanto deficiente, levando ao descrédito quanto à sua capacidade operacional. Sem este princípio de credibilidade da lei, como efetivar o planejamento individual de cada vida privada e investimento social de médio e longo prazos? Recusado então, pelo lado da demanda, o socorro das instituições de justiça e segurança do Estado, a cidadania não avança. Considerável parcela da população brasileira concentra em si mesma os poderes legislativo, executivo e judiciário, em contrapartida à desconsideração pela classe política (falsidade da hipótese do *cerco fisiológico*) e recusa em recorrer aos órgãos de segurança (executivo) e à justiça.⁶²

Tal debilidade reflete-se no precário grau de mobilização do Estado, um dos três fatores principais da governabilidade - os dois outros, já citados, sendo a concentração de poder e a autonomia administrativa. Reformas políticas (representação mais proporcional entre as unidades federativas; fortalecimento dos partidos políticos), jurídicas, fiscais e administrativas devem passar por um *reforço* da capacidade de intervenção do Estado (concentração e autonomia) e pela mobilização setorial. A reconstrução da autoridade

⁶⁰ Os dados que se seguem foram extraídos de "*Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralisado ao Estado de natureza*". *Estudos Avançados USP* 7(17), 1993.

⁶¹ id., p.103.

⁶² id.,p. 111.

pública passa, assim, pelo reforço da representação, tanto política quanto setorial. Sem isso, o Estado é um híbrido, que governa "muito, mas no vazio - um vazio de controle poliárquico, um vazio de expectativas legítimas, um vazio de respeito cívico."⁶³ Neste vácuo institucional, como estabelecer uma poliarquia política, caracterizada esta por um elevado grau de institucionalização da competição pelo poder (existência de regras claras, públicas e obedecidas) associada a extensa participação política?

Dentre as condições necessárias para a emergência e consolidação de uma poliarquia, nota ainda Wanderley Guilherme, deve ocorrer um "continuado processo de acumulação material, induzido ou associado a elevado grau de urbanização, e sobre os quais passa a assentar-se uma sociedade complexa, interdependente, de onde se originam grupos de interesse, os quais, por si mesmos, ou através de sistemas partidários efetivos, se limitam mutuamente e controlam o governo."⁶⁴ No Brasil, observamos que ocorreu uma acumulação não-vegetativa, diversificada, que propiciou a emergência de interdependências, assim como de um pluralismo social, manifesto na multiplicação dos grupos de interesse e no expressivo aumento da participação eleitoral. Mas ainda necessitamos de reforços nos meios tradicionais através dos quais opera a ordem poliárquica, que ainda por cima não deixa de gerar dinâmicas próprias que ameaçam seus próprios fins.

Como caracterizar uma reforma do Estado nestas condições?

Inexiste, no Brasil, para a maioria da população, algo análogo ao Welfare State. Convivem no país setores modernos e arcaicos, uns qualificados, outros informais e desprotegidos; existe uma enorme segmentação dos mercados de trabalho e, conseqüentemente, grande dispersão salarial, num quadro único de desigualdade de rendas; relações e estruturas autoritárias e excludentes se perpetuam, privatizando as decisões estatais, e impedindo a emergência de uma lei geral, abstrata e duradoura, expressa na predominância do Poder Público. O Estado é intrinsecamente presa de pressões e bloqueios provenientes de sua relação ambígua e híbrida com a sociedade, a qual ocasiona um esmaecimento da fronteira entre o público e o privado.

A reforma do Estado, sob tais constrangimentos, não é apenas uma formulação tecnocrática ou jurídica. Deve responder ativamente a uma série de determinantes, e não apenas ajustar-se passivamente, de acordo com regras supostas universais. Neste terceiro capítulo, caracterizamos a pregação neoliberal como uma conveniente retórica política, incapaz de responder às diversas questões colocadas tanto no processo de manutenção da

⁶³ Santos, W.G.: "*Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro*" in **O Brasil e as Reformas Políticas**. J.P.R. Velloso (coord.), José Olympio, Rio, 1992, p. 54.

⁶⁴ id., p. 55.

acumulação tardia⁶⁵, quanto na institucionalização duradoura das modernas poliarquias. Ilustramos através das propostas do "Consenso de Washington" o receituário proposto pelas agências de financiamento internacionais, caracterizando, por fim, o processo de "liberalização passiva" ocorrido nos anos 90 no Brasil, que não respondeu às necessidades impostas pelo esgotamento do padrão de financiamento capitalista ocorrido na década de 80, muito menos serviu para uma forjar novas e necessárias maneiras de participação estatal, tal como descritas no segundo capítulo.

Neste contexto amplo, falar de "Reforma do Estado" na direção do Estado mínimo, entendido simplesmente como retração pura nas funções públicas, soa como irresponsabilidade. Não debilitar o Estado, e sim aperfeiçoá-lo e, claro, democratizá-lo, este o verdadeiro desafio que se esconde por detrás da retórica neoliberal.

⁶⁵ "As it stands, the neoliberal argument for liberalization centers on the "goods" of the market, namely, competition, growth, and efficiency. The critical link - between the policies (where the pain is) and a functioning market economy (where the "goods" are) - is missing. In fact neoclassical economics is silent on the issue of how networks of self-regulating factor and commodity markets emerge. Coming out of an intellectual tradition that jettisoned its political economy component early on, the discipline is particularly ill-equipped to explore the complexities of market formation in late, late developers." Chaudhry, K.A. : *"The Myths of the Market and the Common History of Late Developers"*; *Politics & Society*, vol. 2, nº3, sept 1993, p. 266.

CONCLUSÃO - A FATALIDADE SUPOSTA?

"...the scenes of human life have been frequently shifted. Security and presumption forfeit the advantages of prosperity; resolution and conduct retrieve the ills of adversity; and mankind, while they have nothing on which to rely but their virtue, are prepared to gain every advantage; and when they confide most in their fortune, are most exposed to feel its reverse. We are apt to draw these observations into rule; and when we are no longer willing to act for our country, we plead in excuse of our own weakness or folly, a supposed fatality in human affairs."

ADAM FERGUSON *

Três décadas atrás, Andrew Shonfield observou que somos prisioneiros de nossas histórias nacionais num grau maior do que imaginamos¹. Os obstáculos políticos para superarmos esta carga do passado, nas condições presentes, foi o tema desta tese.

Nosso ponto de partida foi a distinção crucial entre economia e política e, dentro dela, a dificuldade de articulação entre os planos de estrutura econômica e ação política, especialmente na questão do principal ator: o Estado. Nosso esboço teórico nos levou a concordar com Macpherson, quando este vinculou as reações do Estado às pressões plurais com as exigências da acumulação de capital, negando a neutralidade do Estado numa sociedade capitalista. Sem ser neutro, quais funções o Estado cumpre, e como as cumpre em sociedades diversas? Esta foi a indagação subsequente, derivada de J.P. Nettl. Para respondê-la, empreendemos uma avaliação do percurso do Estado brasileiro, desde suas origens até a consolidação da industrialização.

O referencial teórico usado na análise do primeiro capítulo apoiou-se numa literatura com corte patrimonialista (Faoro e Schwartzman), embora sem sustentá-la incondicionalmente. Em nossa perspectiva, as dificuldades com o conceito de "patrimonialismo" dificultam sua adoção como elemento *dinâmico* de análise do Estado contemporâneo - tendendo a certo determinismo - embora o mesmo conceito possa ilustrar admiravelmente o processo histórico.² Permanece, contudo, o fato de que no Brasil as deficiências do liberalismo político estão na base das fraquezas do liberalismo

* *An Essay on the History of Civil Society*, Transaction Publishers, New Jersey, 1995 [1767], p. 279.

¹ "...we are much more firmly the prisoners of our national histories than we imagine; we can knock off a shackle or break a hole in the wall, but it requires a conscious and sustained effort to get the job of demolition done." *Modern Capitalism*; Cambridge, Cambridge University Press, 1967, p. 385.

² Sobre o tema, Paim, Antonio: *A Querela do Estatismo*; Rio, Tempo Brasileiro, 2ª edição, 1994; Schwartzman, S.: "*Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies*" in Malloy, J.E.(ed.) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*; University of Pittsburg Press, 1976; e o artigo de Faoro citado na nota 4 do capítulo I (A Aventura Liberal...) onde é feito um resumo da utilização do conceito no Brasil.

econômico. Mostramos que o Brasil evoluiu de acordo com linhas próprias, função do tipo de colonização sofrido, assim como das relações estabelecidas com os centros dinâmicos da economia mundial, as quais convergiram numa reduzida capacidade social de articulação e representação de interesses, num contexto de concentração do poder nas mãos do Estado. Neste Estado, onde as posições tornaram-se mais importantes do que as funções, o setor público tendeu, naturalmente, a inchar e, inflado, descuidou de funções básicas, sem magnetizar a sociedade, sem fazer a transição total de "império" para nação. A industrialização, como vimos, beneficiou-se não de um projeto nacional com moldes prussianos, mas de uma política de proteção de interesses diversos.

A partir da década de 30, com a modificação da forma de apropriação do Estado, preparou-se a promoção autoritária da modernização, excluída uma soberania capaz de absorver integralmente a noção de direitos humanos, confundida e dispersa a necessária autonomia setorial - sem a qual a diferenciação de funções moderna não se institucionaliza definitivamente -, e barrada a lei como norma geral e abstrata. Na peculiar forma de interação gerada por uma economia primário-exportadora num momento de capitalismo monopolista entre-guerras, perpetuou-se um pacto de poder que terminou por incorporar as necessidades da industrialização inicial. Tudo isto, num cenário onde a autonomia do Estado não se fez plena, nem absoluta, e onde o padrão de acumulação industrial restringido impunha limites objetivos à ação econômica do Estado. Foi somente no governo JK que se descortinou um novo horizonte de acumulação, cuja evolução desembocou logo a seguir numa crise, e em nova ruptura institucional.

Foi neste instante em que Celso Furtado formulou a questão fundamental: "um sistema de poder orientado para a preservação do *status quo* tem condições para formular e executar uma política de desenvolvimento em um país em que o desenvolvimento requer necessariamente modificações na própria estrutura social?"³ A adoção, e posterior esgotamento, do padrão de financiamento autoritário levado a cabo nos anos 60 e 70 desembocou numa industrialização não-integrada tecnológica ou regionalmente, mantendo intactas as estruturas tradicionais de poder das regiões menos desenvolvidas, e ainda incapaz de efetuar o tão sonhado salto definitivo na direção de maior autonomia relativamente aos centros dinâmicos da economia mundial.

Na sequência, o capítulo II abordou os desenvolvimentos gerais do capitalismo contemporâneo, onde os maiores sucessos na industrialização tardia sob novas condições tecnológicas (importância crescente do complexo eletrônico, automação integrada flexível, revolução dos processos de trabalho, das estruturas

³ Ver Cap. I, n. 104. Também "*Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar*", in **Brasil: Tempos Modernos**, Furtado, C. (coord.); Rio, Paz e Terra, 2ªed, 1977.

empresariais, etc.) pertenceram a países como a Coréia, onde o Estado, longe de se abster, interveio de maneira eficaz nos assuntos econômicos.

Os dois primeiros capítulos abordaram, portanto, o lento desgaste da matriz política e econômica (interna e externa) sob a qual evoluiu a industrialização substitutiva de importações, procurando enfatizar tanto a dinâmica tecnológico-produtiva internacional, quanto a autonomia interna ao Estado brasileiro. O terceiro capítulo focou, por sua vez, a evolução do ideário anti-estatista oferecido na década de 80 - o "neoliberalismo". Enfatizamos então que os constrangimentos ao crescimento econômico não são apenas técnicos, ou econômicos, mas políticos, o que ficou obscurecido pela convergência neoliberal. Foram expostos os itens do "Consenso de Washington", bem como o processo de liberalização passiva a que o Brasil foi submetido no início dos anos 90. Em ambas as exposições ficou clara a falta de uma solução articulada, incorporando constrangimentos políticos. Também foram indicados os problemas de um Estado que opera de forma deficitária e deficiente na provisão tanto dos bens públicos liberais "clássicos", quanto na alavancagem de modernas formas industriais. Portanto, em tais condições,

"[a] noção de fortalecimento da eficácia do Estado, em termos do aprimoramento de sua capacidade de ação, é um imperativo da reforma do Estado.(...) O bloqueio da ação estatal não decorre tanto do excesso de demandas (...) mas da erosão do Estado, processo que corroeu seus recursos administrativos e comprometeu sua capacidade de governo."⁴

Podemos tirar daqui uma primeira conclusão: nosso impasse atual requer um desligamento, tanto do enfoque tecnocrático, quanto da abordagem minimalista neoliberal. O primeiro, ao privilegiar o saber técnico, despolitiza artificialmente os processos de formulação e execução de políticas; a segunda, enfatizando unilateralmente a redução do Estado, ignora a relação entre a revitalização do aparelho estatal e o êxito das políticas econômicas.⁵ Aquilo que devemos procurar pode ser resumido como um novo padrão de gestão pública, através da redefinição do conceito de autonomia estatal e do modelo de gestão pública a ele associado. Peter Evans resume bem o ponto:

"...industrial transformation is possible, and states make a difference. The character of state institutions helps determine whether and how countries change their position in the international division of labor. State apparatuses are potential sites for agency. Sturdy structures make agencies easier. Agency changes the structures that made it possible. (...)

⁴ Diniz, Eli: *"Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90"*, Dados, vol. 38, nº3, 1995, p.399.

⁵ id.,p. 404.

To deliver collective goods, states must act as coherent entities. Institutionalized bureaucratic power keeps individuals incumbents from peddling rules and decisions to the highest bidder. Being a coherent actor involves more than just reining in the greed of individual officeholders. It involves entrepreneurship as well. Developmental states help formulate projects that go beyond responding to the immediate demands of politically powerful constituents."⁶

Para Evans, o Estado Desenvolvimentista necessita ser autônomo, mas com um tipo especial de autonomia: a *autonomia embutida* ("embedded"⁷). E ainda que seja fundamental à definição deste tipo de Estado, apenas autonomia não é suficiente: a habilidade de efetuar transformações depende das relações Estado-sociedade:

"Developmental states must be immersed in a dense network of ties that bind them to societal allies with transformation goals. Embedded autonomy, not just autonomy, gives the developmental state its efficacy."⁸

Além disso, ressalta:

"The concept of embedded autonomy is useful because it concretizes the structural relations that lie behind the efficacy of the ideal typical developmental state, but it does not fully capture variations in state involvement across sector and circumstances. States play an array of roles that work or do not work depending on their fit with specific goals and contexts. Transformation depends on turning structural strengths into the effective execution of a well-selected blend of roles."⁹

A redefinição do papel do Estado sugere, primordialmente, a questão de sua *expansão funcional*, a qual irá se relacionar diretamente com seu caráter democrático e eficiente. Implícito nisto tudo está a questão decisiva da promessa igualitária contida no crescimento econômico, agora num contexto de características internacionais excludentes (bem como socialmente estratificantes e marginalizadoras) decorrentes das tendências presentes do desenvolvimento tecnológico.

⁶ Evans, P.: *Embedded Autonomy - States & Industrial Transformation*; Princeton University Press, 1995, pp.247 e 248.

⁷ "The embeddedness approach to the problem of trust and order in economic life (...) threads its way between the oversocialized approach of generalized morality and the undersocialized one of the impersonal, institutional arrangements by following and analyzing concrete patterns of social relations." Mark Granovetter: "*Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*"; *American Journal of Sociology*, Vol 91, nº 3 (November 1985), p.493.

⁸ Evans. op. cit., p. 248.

⁹ id., p. 249.

De tudo isto podemos concluir também que é pelo Estado que deve ser mediada a coexistência de interesses múltiplos. A distribuição do poder (imposição mais ou menos permanente de interesses), juntamente à produção do poder (necessidade de alguma coordenação comum) aparecem como ângulos complementares da análise. Também a questão da eficiência supõe fins politicamente estabelecidos, com os quais se prescrevem as condições para a manipulação adequada (ou eficaz) dos meios que permitiriam atingí-los, ao mesmo tempo em que a democracia supõe, contraditoriamente até, abertura no tocante à fixação dos fins. O problema da distribuição do poder não pode, igualmente, ser reduzido ao acesso mais ou menos efetivo à aparelhagem do Estado como tal. A elite tecnocrática que, repetidamente, e em nome da eficiência, ocupa o lugar do Estado, termina por se volatilizar no aparelhamento administrativo, em instituições que refluem para coligações tradicionais, retornando às origens. O capitalismo não é construído *apenas* com o voluntarismo elitista.

De qualquer maneira, há um componente decisivo do sistema capitalista: a dependência estrutural do Estado (e da sociedade) capitalista para com o capital. Os capitalistas decidem sobre os investimentos, e tais decisões condicionam de maneira crucial o nível de atividade econômica, com consequências e constrangimentos, diretos e indiretos, sobre a estrutura sócio-econômica e política. É então que adquirem relevância os fenômenos políticos que - por mais que sejam negados - estão onde devemos buscar a ocorrência da afirmação de interesses, e a definição das diferentes escalas das ações, englobando tanto os interesses individuais quanto os coletivos. É certo: o capitalismo brasileiro encontra-se singularmente mal disposto a incorporar - preferindo comandar e regular - mesmo no vácuo - a integrar e conduzir, constituindo responsabilidades e deveres de cidadãos.

Diante de tamanho impasse, as receitas gerais, imediatistas, adquirem um brilho perverso, como na sátira cínica de Swift. Este propõe "modestamente" o estabelecimento de matadouros para crianças irlandesas pobres, de modo a favorecer a industrialização inglesa, pois o curto prazo da engorda prometia circulação rápida do capital investido, os pobres seriam beneficiados pela venda dos filhos - diminuindo tanto sua pobreza quanto suas dívidas - além, claro, da diminuição do desemprego futuro. Proposta que visava somente *"the public good of my country, by advancing our trade, providing for infants, relieving the poor, and giving some pleasure to the rich."*¹⁰

¹⁰ Talvez não seja descabido terminar estas notas de rodapé com uma admoestação de David Landes: "In general, I would argue for the necessity of aggregation as well as disaggregation - of giving the whole, changing picture and seeing change as a continuing process of innovation, response, adjustment and the like. I would also argue for a kind of reality principle. It is *not* hard to devise mathematical models of intrinsic inevitability - of small differences that are reinforced over time to

Melhor lembrar a advertência de outro britânico, o escocês Ferguson, e preferir o conhecimento da realidade à desculpa irresponsável das fatalidades.

Rio, 1996.

'The work is done', grown old he thought,
 'According to my boyish plan;
 Let the fools rage, I swerved in naught,
 (...) *But louder sang that ghost, 'What then?'*

Yeats

produce an ever widening gulf, of lines of development locked into 'path dependency'. But any resemblance between such lucubrations and the real world is purely coincidental and highly occasional - fortunately. The real world is made up of actors as well as of people acted upon. People and groups respond to change and challenge, evade constraints, and find other solutions." "*What room for accident in history?: explaining big changes by small events*"; *Economic History Review*, XLVII, 4 (1994), p. 653.

Bibliografia

- 1) Afonso, J.R.R. & Dain, S. : *O Setor Público e as Finanças Públicas na América Latina: o Caso do Brasil*; Rio, IEI/UFRJ, mimeo, 1987.
- 2) Almeida Filho, N.: "Os Limites Estruturais à Política Econômica Brasileira nos Anos 80/90"; Tese de Doutorado, Campinas, Unicamp, 1994.
- 3) Amsden, A.: "Third World Industrialization: 'Global Fordism' or a New Model?"; *New Left Review* nº182, Jul/Aug 1990.
- 4) Amsden, A.: "Why Isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop?: Review of The East Asian Miracle"; *World Development*, Vol 22 nº 4, 1994.
- 5) Anderson, P., "Origins of the Present Crisis", *New Left Review* nº 23.
- 6) Arendt, H.: *A Condição Humana*, Forense/Edusp, 1981.
- 7) Aron, R.: "Liberdade: Liberal ou Libertária?" in *Estudos Políticos UNB*, 1980.
- 8) Arrighi, G. : "The Three Hegemonies of Historical Capitalism", *Review of the Ferdinand Braudel Center*, XIII, 3, Summer 1990.
- 9) Atkinson, M. & Coleman, W.: "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies"; *British Journal of Political Science*, vol 19, pt 1, jan 1989.
- 10) Barraclough, G.: "The Keynesian Era in Perspective", in Skidelsky, The End...
- 11) Batista Jr., Paulo Nogueira: "Déficit e financiamento do setor público brasileiro: 1983-1988"; *Revista de Economia Política*, vol 10, nº4 (40), out/dez 1990.
- 12) Bell, M. & Pavitt, K.: "Technological Accumulation and Industrial Growth: Contrasts Between Developed and Developing Countries"; *Industrial and Corporate Change*, vol. 2, nº 2, 1993.
- 13) Bell, M. & Pavitt, K.: "Accumulating Technological Capability in Developing Countries", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*.
- 14) Berlin, I: "Does Political Theory Still Exist?", in *Philosophy, Politics and Society* (Second Series), Laslett, P. & Runciman, W.G. (Eds.), Oxford, 1972.
- 15) Bobbio, N.: *O Futuro da Democracia*; Rio, Paz e Terra, 1986, 2ª edição.
- 16) Bobbio, N.: *Estado, Governo, Sociedade - Para Uma Teoria Geral da Política*; Rio, Paz e Terra, 2ªed., 1988.
- 17) Bobbio, Norberto: *Liberalismo e Democracia*. São Paulo, Brasiliense, 1988.
- 18) Boeninger, E.: "Governance and Development: Issues and Constraints", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, Washington.
- 19) Brittan, S.: "The Economic Contradictions of Democracy"; *British Journal of Political Science* VIII, April 1975.
- 20) Brittan, S: "Can Democracy Manage an Economy?", in Skidelsky (ed), *The End of...*
- 21) Cano, W.: *Raízes da Concentração Industrial em São Paulo*, 2ª ed., T.A. Queiroz, S.Paulo, 1983.
- 22) Canuto, O.: *Brasil e Coréia - Os (Des)Caminhos da Industrialização Tardia*; Nobel, S.Paulo, 1994.
- 23) Cardoso de Mello, J. M. e L.G. Belluzo: "Reflexões Sobre a Crise Atual", in *Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise*; Vol 1; São Paulo, Brasiliense, 1982.
- 24) Cardoso de Mello, J.M.: *Capitalismo Tardio*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- 25) Carneiro, R.M.: "A Economia Brasileira nos Anos 80"; Tese de Doutorado, Campinas, Unicamp, 1991.

- 26) Carvalho Franco, M.S.: **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. São Paulo, Ática, 1974.
- 27) Castro, A.B. & Souza, F.E.P.: **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**, Paz e Terra, Rio, 2ªed., 1985.
- 28) Chandler, A.: "*Organizational Capabilities and the Economic History of the Industrial Enterprise*", *Journal of Economic Perspectives*, vol.6, nº 3, Summer 1992.
- 29) Chaudhry, K.A. : "*The Myths of the Market and the Common History of Late Developers*"; *Politics & Society*, vol. 2, nº3, sept 1993.
- 30) Coase, R.H. : "*The Problem of Social Cost*"; *The Journal of Law and Economics*, vol III, October 1960.
- 31) Colclough, C.: "*Structuralism versus Neo-Liberalism: An Introduction*", in Colclough, C. & Manor, J. (eds.), **States or Markets? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate**, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- 32) Coutinho, L.: "*A Terceira Revolução Industrial e Tecnológica: As Grandes Tendências de Mudança*"; *Economia e Sociedade* 1, agosto 92.
- 33) Dean, W.: **A Industrialização de São Paulo**, Difel, São Paulo, 2ª ed., s.d.
- 34) Diniz, Eli: "*Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90*"; *Dados*, vol. 38, nº3, 1995.
- 35) Doner, R. F.: "*Limits of State Strenght - Toward an Institutional View of Economic Development*"; *World Politics* 44 , nº 3, (april 1992).
- 36) Draibe, S.: **Rumos e Metamorfoses - Estado e Industrialização no Brasil: 1930/1960**; Rio, Paz e Terra, 1985.
- 37) Evans, P.: "*O Estado Como Problema e Solução*". *Lua Nova* nº 28/29, 1993.
- 38) Evans, P.: **A Tríplice Aliança - as multinacionais, as estatais e o capital nacional no desenvolvimento dependente brasileiro**; Rio, Zahar, 1980 [1979].
- 39) Evans, P.: **Embedded Autonomy - States & Industrial Transformation**; Princeton, Princeton University Press, 1995.
- 40) Fanelli, J.M. & Frenkel, R. : "*Estabilidad y Estructura: Interacciones en el Crecimiento Económico*"; CEDES, Buenos Aires, Mayo de 1994, Mimeo.
- 41) Faoro, "*A Aventura Liberal numa Ordem Patrimonialista*". *Revista USP* 17, 1993.
- 42) Faoro, R.: "*A Cautelosa e Desconfiada Expectativa*". *Folhetim*, Folha de São Paulo, 10/03/1985.
- 43) Faoro, R.: "*A Questão Nacional: a Modernização*"; *Estudos Avançados USP*, 6 (14), 1992.
- 44) Faoro, R.: "*Existe Um Pensamento Político Brasileiro?*"; *Estudos Avançados USP*, 1(1), 1987.
- 45) Faoro, R.: **Os Donos do Poder - Formação do Patronato Político Brasileiro**; 2 Volumes, Editora Globo, Rio, 7ª Edição, 1987.
- 46) Faucher, P.: "*Politiques d'ajustements ou érosion de l'État au Brésil?*"; comunicação ao seminário internacional "Estratégias Liberais de Refundação". IUPERJ, Rio, agosto de 1992, mimeo.
- 47) Ferguson, A.: **An Essay on the History of Civil Society**, Transaction Publishers, New Jersey, 1995 [1767].
- 48) Fiori, J.L. : "*Para uma Crítica da Teoria do Estado Latino Americano*", in **Em Busca do Dissenso Perdido**. Rio, Insight Editorial, 1995.
- 49) Fiori, J.L.: "*A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica*"; *Novos Estudos Cebrap* nº43, novembro de 1995.
- 50) Fiori, J.L.: **O Vôo da Coruja - uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista**; EdUERJ, Rio, 1995.

- 51) Frenkel, R.; Fanelli, J.M. & Rozenwurcel, G.: "*Growth and Structural Reform in Latin America: Where We Stand*". Texto preparado para a UNCTAD, Buenos Aires, CEDES, 1990.
- 52) Freund, J.: *Qu'est-ce que la politique?*; Paris, Éditions Sirey, 1990 [1965].
- 53) Friedrich, C. J.: "*The Political Thought of Neo-Liberalism*"; *American Journal of Political Science*, vol XLIX, nº2, jun 1955.
- 54) Furtado, C.: "*Brasil: da República Oligárquica ao Estado Militar*", in **Brasil: Tempos Modernos**; Furtado, C. (coord.); Rio, Paz e Terra, 2ª ed, 1977.
- 55) Furtado, C.: "*Obstáculos Políticos ao Crescimento Econômico no Brasil*", *Revista Civilização Brasileira* I, Março de 1965.
- 56) Furtado, C.: "*Transformação e Crise na Economia Mundial*", Rio, Paz e Terra, 1987.
- 57) Furtado, C.: *A Fantasia Organizada*, Rio, Paz e Terra, 1985.
- 58) Furtado, C.: *Formação Econômica do Brasil*. Companhia Editora Nacional, 20ª ed., 1985.
- 59) Furtado, C.: *Prefácio a Nova Economia Política*, Rio, Paz e Terra, 1976.
- 60) Furtado, C.: *Os Ares do Mundo*, Rio, Paz e Terra, 1991.
- 61) Gay, P.: *The Enlightenment - An Interpretation, The Science of Freedom*; W.W.Norton, New York, 1977 [1969].
- 62) Gellner, E.: "*A social contract in search of an idiom: the demise of the Danegeld state*"; in *Spectacles and Predicaments - Essays in Social Theory*; Cambridge, C.U.P., 1991 [1979].
- 63) Gilpin, R.: "*A Nova Ordem Política e Econômica Mundial*"; in *A Nova Ordem Mundial em Questão*, Velloso, J.P.R. & Martins, L. (coord.), Rio, José Olímpio, 1994.
- 64) Gonçalves, R.: *Ô Abre Alas - A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial*; Relume Dumará, Rio, 1994.
- 65) Granovetter, M.: "*Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*"; *American Journal of Sociology*, Vol 91, nº 3 (November 1985).
- 66) Hirschman, A.O.: "*The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection*"; *Latin American Research Review* XXII, 3, 1987.
- 67) Huntington, S.: *A Ordem Política nas Sociedades em Mudança*, Forense/Edusp, 1975 [1968].
- 68) Jessop, Bob et al.: "*Thatcherism and the Politics of Hegemony: a Reply to Stuart Hall*"; *New Left Review* 153, sep/oct 1985.
- 69) Kahler, M.: "*International Financial Institutions and the Politics of Adjustment*", in Nelson, J. (ed.): *Fragile Coalitions...*
- 70) Kahler, M.: "*Orthodoxy and Its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment*", in Nelson, J. (ed.): *Economic Crisis...*
- 71) Keohane, R.: "*Economics, Inflation, and the Role of the State - Political Implications of the McCracken Report*", *World Politics*, vol. XXXI, nº 1, Oct. 1978.
- 72) Keynes, J.M., *Essays in Persuasion*; **The Collected Writings IX**, London, Macmillan.
- 73) Lafay, G & Herzog, C.: "*Commerce International: La Fin Des Avantages Acquis*", Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales, Paris, 1994.
- 74) Landes, D.: "*What room for accident in history?: explaining big changes by small events*"; *Economic History Review*, XLVII, 4 (1994).
- 75) Landes, D.: *The Unbound Prometheus*; Cambridge University Press, 1969.
- 76) Lessa, C.: *15 Anos de Política Econômica*, 3ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1982.
- 77) Macpherson, C.B.: "*Necessitamos de uma teoria do Estado?*" in *Ascensão e Queda da Justiça Econômica e outros ensaios*; Rio, Paz e Terra, 1991.

- 78) Mann, M.: *"The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results"*; *Archives Europeennes de Sociologie* Tome XXV, nº 2, 1984.
- 79) Mann, M.: *The Sources of Social Power*, Volume II, *"The rise of classes and nation-states, 1760-1914"* Cambridge University Press, 1993.
- 80) Mardon, R.: *"The State and the Effective Control of Foreign Capital - The Case of South Korea"*; *World Politics* vol 43, nº 1, oct 90.
- 81) Myrdal, G.: *"The 'Soft State' in Underdeveloped Countries"*, in Paul Streeten (ed), *Unfashionable Economics: Essays in Honor of Lord Balogh*, London, Windenfeld & Nicolson, 1970.
- 82) Nelson, J. (ed.): *Economic Crisis and Policy Choice - The Politics of Adjustment in the Third World*; Princeton University Press, 1990.
- 83) Nelson, J. (ed.): *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment*; Transaction Books, Oxford, 1990.
- 84) Nettl, J.P.: *"The State as a Conceptual Variable"*, *World Politics*, vol. XX, nº 4, jul. 68.
- 85) Oakeshott, M.: *Rationalism in Politics and Other Essays*; New and Expanded Edition, Liberty Press, Indianapolis, 1991 [1962].
- 86) Page, J.M.: *"The East Asian Miracle: An Introduction"*; *World Development* Vol 22 nº 4, 1994,
- 87) Paim, Antonio: *A Querela do Estatismo*; Rio, Tempo Brasileiro, 2ª edição, 1994.
- 88) Prebisch, R.: *"Dialogue on Friedman and Hayek"*; *Cepal Review* 15, december 1981.
- 89) Rangel, I.: *A Inflação Brasileira*, 5ª ed., Bienal, S. Paulo, 1986.
- 90) Rangel, I.: *"A Dinâmica da Dualidade Brasileira"*, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* II (2), Julho de 1962.
- 91) Resende, André Lara: *"Estabilização e Reforma: 1964-1967"*, in Abreu, M.P. (org.), *A Ordem do Progresso - Cem Anos de Política Econômica Republicana*; Campus, Rio, 1990.
- 92) Rosanvallon, P.: *La crise de l'État-providence*; *Éditions du Seuil*, nouvelle édition, 1992.
- 93) Russell, B.: *Power - A New Social Analysis*; Allen & Unwin, London, 1948 [1938].
- 94) Santos, W. G.: *"Mitologias institucionais brasileiras: do Leviatã paralítico ao Estado de natureza"*; *Estudos Avançados USP* 7(17), 1993.
- 95) Santos, W.G.: *"Fronteiras do Estado mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro"* in *O Brasil e as Reformas Políticas*; J.P.R. Velloso (coord.), José Olympio, Rio, 1992.
- 96) Santos, W.G.: *Paradoxos do Liberalismo - Teoria e História*, Vértice/IUPERJ, Rio, 1988.
- 97) Schmitter, P.C.: *"Still The Century of Corporatism?"*, *The Review of Politics*, Vol 36, Jan 1974.
- 98) Schwartzman, S.: *"Back to Weber: Corporatism and Patrimonialism in the Seventies"* in Malloy, J.E.(ed.) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*; University of Pittsburg Press, 1976.
- 99) Schwartzman, S.: *Bases do Autoritarismo Brasileiro*, Rio, Campus, 3ª ed., 1988.
- 100) Senker, P.: *"Ten Years of Thatcherism: Triumph of Ideology Over Economics"*; *Political Quarterly* 60, (2), abr/ jun 1989.
- 101) Sérgio, A., *"As Duas Políticas Nacionais"* in *Ensaio II*, Lisboa, Seara Nova, 1929.
- 102) Sérgio, A., *"Sobre a Revolução de 1383-85"*, in *Ensaio VI*, Editorial Inquérito, Lisboa, 1946.
- 103) Shapiro, H. & Taylor, L. *"The State and Industrial Strategy"*, *World Development*, Vol 18, nº 6, 1990.
- 104) Shonfield, A.: *Modern Capitalism*; Cambridge, Cambridge University Press, 1967.
- 105) Silva Dias, G.L. & Aguirre, B.: *"Transição Econômica e Ingovernabilidade"*, *São Paulo em Perspectiva* 4 (1), jan/mar 1990.

- 106) Simonsen, R.: **História Econômica do Brasil (1500/1820)**; Companhia Editora Nacional/MEC, 7ª ed., 1977.
- 107) Skidelsky, R.(ed.), **The End Of The Keynesian Era**, The Macmillan Press, London, 1977.
- 108) Skidelsky, R.: "*The Political Meaning of the Keynesian Revolution*", in Skidelsky, R.(ed), **The End...**
- 109) Streeten, P.: "*Markets and States: Against Minimalism*"; *World Development*, Vol 21, nº 8.
- 110) Sunkel, O.: "*El Marco Histórico de la Reforma Económica Contemporánea*"; *Pensamiento Iberoamericano* 22/23, Tomo I, Julio 1992 - Junio 1993.
- 111) Tavares, M.C. e Assis, J.C.: **O Grande Salto para o Caos**, Jorge Zahar, Rio, 2ª ed., 1986.
- 112) Tavares, M.C.: "*Ajuste e Reestruturação nos Países Centrais: A Modernização Conservadora*", in Tavares e Fiori, **Desajuste Global e Modernização Conservadora**, Rio, Paz e Terra, 1993.
- 113) Tavares, M.C.: "*As Políticas de Ajuste no Brasil: os Limites da Resistência*", in Tavares e Fiori, **Desajuste Global...**
- 114) Tavares, M.C.: **Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro**; Rio, Zahar, 7ª ed.; 1978.
- 115) Teixeira, A.: **O Ajuste Impossível - Um estudo sobre a desestruturação da ordem econômica mundial e seu impacto sobre o Brasil**; Rio, Editora UFRJ, 1994.
- 116) *The Economist*, "*The Myth of the Powerless State*"; oct 7th-13th, 1995.
- 117) Thompson, E.P.: "*The Peculiarities of the English*" in **The Poverty of Theory**, Merlin Press, London, 1978.
- 118) Veblen, T.: **Imperial Germany and the Industrial Revolution**, A.M.Kelley Publishers, New York, 1964 [1915].
- 119) Wade, R.: **Governing the Market - Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization**; Princeton University Press, 1990.
- 120) Wade, R.: "*East Asia's Economic Success - Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence*"; *World Politics* 44, nº 2 (January 1992).
- 121) Wade, R.: "*Industrial Policy in East Asia: Does It Lead or Follow the Market?*" in Gereffi, G. & Wyman, D. (eds.), **Manufacturing Miracles - Paths of Industrialization in Latin America and East Asia**; Princeton University Press, 1990.
- 122) Weffort, F.: **O Populismo na Política Brasileira**, Rio, Paz e Terra, 1978.
- 123) Wiarda, H.J.: "*Toward A Framework For The Study Of Political Change In The Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model*", in *World Politics*, vol. XXV, nº 2, Jan 73.
- 124) Williamson, J.: "*Democracy and the 'Washington Consensus'*"; *World Development*, Vol 21, nº8.
- 125) Williamson, J.: "*In Search Of A Manual For Technopols*", paper apresentado na conferência sobre The Political Economy of Policy Reform. do Institute for International Economics, Janeiro de 1993, Washington.
- 126) Williamson, J.: **Latin American Adjustment: How Much Has Happened?**; Washington, Institute for International Economics, 1990.
- 127) Wolin, S. S.: **Politics and Vision - Continuity and Innovation in Western Political Thought**, George Allen & Unwin, London, 1961.
- 128) Zysman, J.: "*How Institutions Create Historically Rooted Trajectories of Growth*"; *Industrial and Corporate Change*, Vol.3, nº 1, 1994.